

# ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ

*Кодавбович В.А., кандидат  
юридических наук, доцент  
кафедры гражданского  
и государственного права*

**Резюме.** В статье рассматриваются и анализируются организационно-правовые проблемы реформирования организации и деятельности местных Советов депутатов. На основе проведенного анализа предлагаются конкретные меры по совершенствованию правового статуса местных Советов депутатов.

**Summary.** The problems of reforming the organization and activity of local Councils of Deputies have been considered and analyzed. Based on the analysis the concrete measures of improving the legal status of local Councils of Deputies have been suggested.

В ряду проблем построения правового государства и формирования гражданского общества в Республике Беларусь первостепенное значение занимают вопросы местного самоуправления. Местное самоуправление позволяет демократизировать государственную власть, развить активность населения в управлении делами территории, способствовать реализации прав и свобод граждан.

Интерес к идее местного самоуправления появился в результате перестройки общественно-экономической и политической жизни в СССР, начатой по инициативе М.С.Горбачева в 1985 г. Эта идея будет определять развитие белорусского государства и общества и в XXI веке.

Сам термин “самоуправление” появился в законодательстве сравнительно недавно – в конце 80-х годов прошлого века. Так, в соответствии с Законом Союза Советских Социалистических Республик от 26 мая 1988 г. “О кооперации в СССР” [1] кооперативы действовали на основе самостоятельности, самоуправления и самофинансирования. Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 462-XII “О предприятиях в Республике Беларусь” [2] определил общие правовые, экономические и социальные основы организации предприятия при многообразии форм собственности и его деятельности в условиях развития рыночных отношений. Этот Закон требовал ведения хозяйственной деятельности предприятия на основе хозяйственного расчета, самофинансирования, устанавливал выборность руководителей предприятий трудовыми коллективами. Закон Республики Беларусь от 11 декабря 1990 г. № 457-XII “О собственности в Республике Беларусь” [3] ввел частную, коллективную и государственную собственность. К государственной собственности относилась собственность Республики Беларусь и собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность).

Распоряжение и управление государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности, осуществляли от имени населения административно-территориальных образований соответствующие местные Советы народных депутатов в установленном законом порядке.

9 апреля 1990 г. был принят Закон Союза ССР “Об общих началах местного самоуправления

и местного хозяйства в СССР” [4], а в феврале 1991 г. Верховным Советом Беларуси – Закон “О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь” [5]. Новые законы предоставили значительные права местным органам власти. Низовые Советы народных депутатов изменили свой статус: из органов государственной власти они были преобразованы в союзном законе в представительные и в представительные государственные в белорусском законе органы власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основное звено системы местного самоуправления; впервые экономическую базу Советов составляла коммунальная собственность; впервые в систему местного самоуправления были включены, кроме Советов, органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. В.С.Фатеев отмечает, что как в союзном, так и в белорусском законе была предпринята попытка заложить основы новой системы местного самоуправления, предоставить местным органам власти больше прав в принятии решений, определении их организационной структуры, расширить их финансовую автономию, децентрализовать управление [6, с. 10]. Однако реорганизация местной власти не оправдала возложенных на нее надежд.

С тех пор какого-либо существенного изменения в системе органов местного самоуправления в Беларуси не произошло. В Российской Федерации и на Украине в 90-е годы XX в. были проведены коренные реформы в области местного самоуправления. Эти государства ратифицировали Европейскую хартию о местном самоуправлении и организовали местное самоуправление по европейскому образцу. Все европейские государства, за исключением Беларуси, вступили в Совет Европы – авторитетную международную организацию, основное назначение которой – способствовать развитию демократии в государствах-членах. Одним из условий принятия является взятие государством обязательства привести свое внутреннее законодательство о местном самоуправлении в соответствии с европейскими стандартами.

Большое внимание реформированию органов местного управления и самоуправления было уделено на Съезде депутатов Советов депутатов Республики Беларусь, который состоялся 29 сентября 2000 г. в г. Минске [7].

На сегодняшний день актуальными проблемами в области местного управления и

самоуправления являются следующие: определение соотношения местных исполнительных и распорядительных органов с местными Советами депутатов; устранение зависимости нижестоящих Советов от вышестоящих; закрепление за административно-территориальными единицами собственных источников наполнения бюджетов; определение вопросов местного значения; разграничение полномочий между уровнями местных Советов депутатов; развитие территориального общественного самоуправления. Существует ряд других проблем. В Резолюции, принятой Съездом, предлагается осуществить перераспределение функций и полномочий республиканских органов государственного управления и местных органов власти и управления с укреплением их материальной и финансовой базы и усилением ответственности за эффективность решения возлагаемых на них задач. Съезд решил на основе научных исследований проблем местного управления и самоуправления обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, подготовить на ее основе и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении [8].

Предстоит большая работа по выполнению решения съезда. Главное состоит в том, что пришло понимание того, что власть на местном уровне необходимо реформировать. Представляется, что реформирование местного управления и самоуправления на современном этапе развития белорусской государственности должно осуществляться в рамках действующей Конституции Республики Беларусь. Вместе с тем следует отметить, что нормы Конституции препятствуют революционным преобразованиям в области местного самоуправления. Можно согласиться с выводами Г.Г. Куневича о том, что “конституционные нормы не содержат ограничений в выборе более оптимальной модели административно-территориального устройства, перехода с трех на двухуровневую систему местных Советов, внедрению новых организационных форм самоуправления, децентрализации компетенции и деконцентрации ресурсов местной власти, функциональной обособленности местных органов исполнительной власти различной компетенции и органов местного самоуправления” [9, с. 89]. Нет необходимости менять конституционные нормы, все можно отрегулировать нормами текущего законодательства, внося в него необходимые изменения и дополнения.

Следует отметить, что местное самоуправление не закреплено четко в основополагающем разделе I Конституции “Основы конституционного строя”. Согласно ст. 3 Конституции Беларуси народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией. Здесь необходима была другая формулировка, более ясная и понятная. Например, народ осуществляет свою власть непосредственно, через государственные органы и органы местного самоуправления. Местное самоуправление является одним из важнейших принципов организации и функционирования власти в государстве и обществе, наряду с принципом ее разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

По наличию либо отсутствию местного самоуправления судят о демократичности любого конституционного строя. В статье 2 Европейской хартии местного самоуправления имеется положение о том, что “принцип местного самоуправления закрепляется во внутригосударственных правовых актах и по возможности в Конституции” [10].

Только в разделе V “Местное управление и самоуправление” в статье 117 Конституции Беларуси указывается [11], что местное управление и самоуправление осуществляется через следующие формы местной демократии: местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. В данной статье понятия “местное управление” и “местное самоуправление” не разграничиваются. Следует отметить также неудачную редакцию этой статьи.

Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь осуществляется двумя организационно обособленными системами государственных органов. Единая система органов местного управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Система местного самоуправления 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). Полагаем, что вопро-

сы местного значения должны находиться в ведении местного самоуправления.

Разграничение этих правовых категорий предпринято в Законе Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” с последующими изменениями и дополнениями [12]. Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории (ст. 1). Местное самоуправление – 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 собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств (ст. 2).

Место и роль местных Советов депутатов в системе государственных органов определены ст. 12 Закона Республики Беларусь “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”. В соответствии с законом Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном системы местного самоуправления.

Одной из форм реализации народовластия является организация и деятельность местных Советов депутатов. По Конституции местным Советам депутатов отведена особая роль и особое место в механизме осуществления народовластия. В соответствии со ст. 120 Конституции на местные Советы, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции возложена задача решать вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполнять решения вышестоящих органов.

Местные Советы в своей деятельности способствуют оптимальному сочетанию на местном уровне властвования народа общегосударственных интересов и интересов местного населения.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. На государство, его

органы и должностных лиц возлагается обязанность в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть 1 ст. 21, часть 2 ст. 58 Конституции).

На основании части 1 ст. 12 Закона “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основным звеном системы местного самоуправления. Этим содержанием норм Закона подчеркивается двуединая природа местных Советов депутатов. Представляется, что в закон следует внести изменения, направленные на изменение правовой природы местных Советов депутатов. Из органов государственной власти и основного звена системы местного самоуправления их следует преобразовать в органы местного самоуправления.

Местные Советы депутатов призваны выполнять следующие основные функции: обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; обеспечение комплексного социально-экономического развития на подведомственной территории; обеспечение удовлетворения потребностей населения в различного рода первоочередных услугах; управление коммунальной собственностью.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

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

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Система местных Советов депутатов в Республике Беларусь организуется и действует на основе следующих принципов:

- выборность Советов гражданами, проживающими на соответствующей территории;
- иерархичность в построении системы Советов;

- коллегиальность в деятельности Советов;
- гласность;
- широкое участие населения в деятельности Советов;
- самостоятельность и независимость Советов в пределах своей компетенции;
- законность;
- обязательность решений Совета, принятых в пределах его компетенции, для нижестоящих Советов, всех государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, объединений, должностных лиц и граждан, расположенных или проживающих на территории Совета;
- подотчетность и ответственность Советов в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории.

Следует отметить, что, согласно Закону “О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь”, правом на самоуправление обладают граждане. Такая формулировка закона не является безупречной. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления таким правом обладает территориальная общность, то есть жители населенного пункта. В соответствии со ст. 4 Закона “Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь” населенный пункт – компактно заселенная часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные в соответствующем порядке территориальные пределы [13].

К числу населенных пунктов относятся города, поселки и сельские населенные пункты. Жители административно-территориальных единиц, созданных государственными органами, образуют вторичную территориальную общность, которая может признаваться имеющей право на самоуправление, а может и не признаваться.

В Европейской хартии о местном самоуправлении акцент в определении местного самоуправления делается на право и реальную способность местных сообществ (населения) регламентировать в рамках закона и под свою ответственность ряд местных дел.

Для характеристики местной публичной власти в зарубежных странах, как правило, используются два понятия: местное управление и местное самоуправление. Местное управление осуществляется строго централизо-

ванной системой государственных органов, состоящей из центральных и местных органов управления. Все они в пределах своей компетенции решают вопросы местного значения. Взаимоотношения между ними построены на основе субординации, подчинения нижестоящих органов вышестоящим. Формируются местные государственные органы управления, как правило, вышестоящими.

В отличие от местного управления местное самоуправление осуществляется самим населением и его выборными органами. В пределах своей компетенции, отведенной им государством, они также решают местные дела.

В зависимости от организации власти на местах, выделяют две основные системы (модели): англосаксонскую (англо-американскую) и французскую (европейскую континентальную).

Англо-американская система местного самоуправления (Великобритания, США, Канада и др.) характеризуются тем, что решение местных проблем в административно-территориальных единицах, городах и иных населенных пунктах законодательно поручается самому населению, проживающему в них и образованным населением органам местного самоуправления. Какой-либо непосредственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства, его органов и должностных лиц не устанавливается. Для органов местного самоуправления является незыблемым принцип: "Разрешено все, что дозволено", то есть они вправе решить лишь те вопросы, которые отнесены правом к их ведению.

Европейская континентальная модель местного самоуправления (Италия, Франция, ФРГ и др.) характеризуется тем, что соединяет в себе черты государственного управления и местного самоуправления, отличается высокой степенью централизации и подчиненности уровней местного самоуправления, наличием во всех уровнях местного самоуправления представителей государственной власти, которые осуществляют на местах ряд государственных функций и одновременно реализуют функции надзора за законностью актов местного самоуправления, причем эти акты они вправе оспорить в судебном порядке. Для органов местного самоуправления действует принцип: "Разрешено все, что прямо не запрещено", то есть они вправе решать все вопросы местного значения, если они не отнесены правом к ведению других государ-

ственных органов. В свою очередь, европейская континентальная модель местного самоуправления имеет различные разновидности, даже в пределах одного государства.

Российская Федерация и Украина пошли по пути развития англо-американской модели местного самоуправления. Существующее в Республике Беларусь местное управление и самоуправление нельзя отнести к какой-либо выше указанной модели местного самоуправления. Его можно назвать несколько модифицированной моделью организации советской власти на местах с сильно урезанными полномочиями. Сохранились практически все ее атрибуты.

Для реформирования местного самоуправления и управления необходимо однозначно определиться в решении концептуальных организационно-правовых вопросов этой проблемы. Это касается прежде всего определения места и роли Советов депутатов в системе государственных органов, исполнительных и распорядительных органов — в системе самоуправления и управления, взаимодействия между ними.

Для эффективного функционирования местного самоуправления и управления определяющее значение имеет рационализация их системы. Она должна быть минимальной по числу её звеньев и максимально приближена к населению.

Анализ практики, изучение зарубежного опыта показывают, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления граждан является нецелесообразным. Юридическая наука свидетельствует о том, что не может быть самоуправления населения при наличии иерархии и подчиненности одного уровня Советов другому.

При реформировании областной власти следует изменить правовую природу и компетенцию областных Советов депутатов. Они не могут быть представительными органами власти населения областей, несмотря на то, что депутатский корпус в них в соответствии со ст. 118 Конституции избирается. Область является только административно-территориальной единицей, а не местом поселения. Областные Советы могут быть лишь органами регионального самоуправления. На этом уровне властвования народа местные интересы населения области в целом являются минимальными. Здесь в основном существуют лишь общегосударственные интересы. Областные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые

в пределах компетенции областных Советов депутатов ответственны перед ними.

Представляется также необходимым образовать в областном Совете совещательный орган, который можно назвать социально-экономический Совет, состоящий из делегированных уполномоченных от районных представительных органов власти области и крупных предприятий. Представители от регионов знают проблемы своих территорий и будут способствовать принятию Советом наиболее целесообразных решений по различным вопросам социально-экономического развития.

При реформировании районов местные Советы депутатов следует сохранить, ибо районы обладают соответствующим кадровым, экономическим и финансовым потенциалом, способны выполнять и решать вопросы местного значения, которые не в состоянии решить территориальные общности первичного уровня. При этом правовая природа районных Советов изменится – они не будут представительными органами территориальных общностей. Районные Советы будут представлять общие интересы территориальных общностей сельских населенных пунктов, поселков, городов районного подчинения в пределах полномочий, определенных Конституцией Беларуси и других законов, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими Советами. В районные Советы депутатов могут быть делегированы представители от сельсоветов, поселковых Советов, городов районного подчинения с правом совещательного голоса.

Районные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции районных Советов депутатов ответственны перед ними.

Сельсоветы, поселковые Советы, города могут составить первичный уровень самоуправления – наиболее приближенный к населению. В г. Минске и городах областного подчинения, имеющих районы в городах, следует восстановить местные Советы депутатов,

которые были ликвидированы в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 “О проведении реформы органов местного управления и самоуправления” [14].

Таким образом, в зависимости от задач, решаемых Советами, их места и роли в государственном механизме и механизме местного самоуправления, полномочий, местные Советы депутатов после проведенной реформы можно классифицировать на Советы, осуществляющие региональное самоуправление, и Советы, осуществляющие местное самоуправление.

Несмотря на то, что в Конституции и законодательстве говорится о вопросах местного значения, которые Советы призваны решать, до настоящего времени они не установлены. Вопросы местного значения должны быть закреплены в законодательстве, причем, для сельского населения – одни вопросы, для городского населения – другие вопросы. Местные Советы в соответствии с договором вправе передавать друг другу полномочия.

Выработкой и реализацией государственной политики в области местного самоуправления занимаются различные разобщенные между собой государственные органы и структуры: Парламент, Администрация Президента, Правительство. Эффективность их работы невелика, так как они не несут полной ответственности за состояние дел в области местного самоуправления. В Республике Беларусь давно назрела необходимость создания специального государственного органа на уровне министерства или государственного комитета, занимающегося проблемами и вопросами местного управления и самоуправления. Нужен Указ Президента о государственной политике в области местного самоуправления, содержащий основные принципы, направления, механизмы ее реализации. Все это благоприятно скажется на развитии местного самоуправления. Нужно постановление Правительства о поддержке и развитии местного самоуправления.

#### Литература

1. О кооперации в СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 26 мая 1988 г. № 8998-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. Ст. 355; Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 19. Ст. 350; 1990. № 26. Ст. 489; 1991. № 11. Ст. 294; № 12. Ст. 324.
2. О предприятиях в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 462-3 // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 3 (5). Ст. 13; Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 19. Ст. 302; 1993. № 8. Ст. 49; № 24. Ст. 296; 1994. № 3. Ст. 24.

3. О собственности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 11 декабря 1990 г. № 457-ХП // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1990. № 2. Ст. 13.
4. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 9 апреля 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.
5. О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-ХП // Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 1. Ст. 122.
6. Фатеев В.С. Система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: современное состояние и некоторые подходы к ее реформированию. Доклад подготовлен к республиканской конференции “Реформы местных органов власти в Республике Беларусь”, организованной Информационно-образовательным центром проблем самоуправления при Белорусском фонде поддержки демократических реформ имени Л.Сапеги (Минск, 23 сентября 1994 г.). Серия “Экономика”, приложение к журналу “Право и экономика”. Мн., 2000. 32 с.
7. Альтернативы избранному курсу нет. Доклад Президента А.Г.Лукашенко на Съезде Советов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 3 октября 2000 г.
8. Резолюция Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь // Рэспубліка. 30 верасня 2000 г.
9. Куневич Г.Г. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона): Материалы респ. науч. конф. Минск, 3 марта 2004 г. / Редколл. Г.А.Василевич (отв. ред.) и др. Мн.: БГУ, 2004. С.86-89.
10. Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. М.: С. 7–13.
11. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. – 2-е изд. Мн.: Амалфея, 2001. 48 с.
12. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-ХП // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137; № 59, 2/174; № 100, 2/203; 2001. № 50, 2/765; 2004. № 4, 2/1012; № 189, 2/1089.
13. Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. Ст. 214.
14. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 // Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь (1994–2000).