

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ И САМОУПРАВЛЕНИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ*

*В.Г. ТИХИНЯ, заведующий кафедрой гражданского и государственного права
Минского института управления, доктор юридических наук, профессор,
В.А. КОДАВБОВИЧ, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского
и государственного права Минского института управления,
С.В. КОДАВБОВИЧ, курсант 5-го курса Академии МВД Республики Беларусь,
лауреат Республиканского конкурса научных работ студентов 2006 года*

В статье анализируются современные тенденции развития законодательства о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления. Отмечается, что без наличия в государстве дееспособных местных органов власти невозможно вести речь о демократии, о формировании гражданского общества, о верховенстве права, о соблюдении прав личности.

По мнению авторов статьи, в Республике Беларусь необходимо разработать и принять Кодекс о местном управлении и самоуправлении, в котором на основе Европейской хартии должно быть закреплено понятие местного самоуправления, разграничены цели, задачи, функции и полномочия местных органов управления и самоуправления. Авторами предлагается для разработки Концепции по реформированию органов местной власти создать рабочую группу при Президенте Республики Беларусь.

В современных условиях международным стандартом в области местного самоуправления является **Европейская хартия местного самоуправления** (далее – Европейская хартия), принятая Советом Европы 15 октября 1985 года. В преамбуле Европейской хартии подчеркивается, что народы Европы имеют общие идеалы, принципы и традиции. Целью Совета Европы является установление тесной связи между его государствами для сохранения этих идеалов, принципов и традиций. Одним из средств для достижения этой цели является заключение соответствующих соглашений в области местного самоуправления.

Европейская хартия состоит из преамбулы, трех частей, восемнадцати статей [1].

В преамбуле Европейской хартии:

органы местного самоуправления признаются основой любой демократической формы государственного управления;

право гражданина на участие в управлении государственными делами объявляется одним из важных принципов государства;

констатируется положение о том, что наличие местного самоуправления делает управление делами государства более эффективным;

защита и укрепление системы местного самоуправления представляет собой важный вклад в развитие демократии и децентрализации власти;

подтверждается тезис о том, что только наличие местных органов самоуправления, наделенных самостоятельными полномочиями и обеспеченных необходимыми средствами, способно достичь указанных выше целей.

Часть I Европейской хартии содержит нормы, посвященные законодательным основам организации и деятельности местного самоуправления. Отмечается, что принцип местного самоуправления должен быть закреплен во внутригосударственных нормах и по возможности в Конституции каждого государства – члена Совета Европы [1, ст. 2].

В последующих частях Европейской хартии закрепляются обязательства государств; перечисляются статьи данной хартии, которые в обязательном

* Статья поступила в редакцию 8 ноября 2007 года.

порядке должны быть ратифицированы; излагается порядок подписания, ратификации и вступления Европейской хартии в законную силу.

В статье 8 Конституции записано, что «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и обеспечивает соответствие им законодательства» [2]. В связи с этим наша республика должна стремиться к закреплению в своем внутреннем (национальном) законодательстве основных положений Европейской хартии.

Отметим, что в ряде источников по-разному переводятся с английского и французского языков положения Европейской хартии. Перевод на русский язык не совсем точно воспроизводит ее содержание. Представляется, что это ведет к существенным проблемам в уяснении ее содержания и смысла. Необходим официальный перевод ее на белорусский язык с участием сотрудников Министерства иностранных дел Республики Беларусь и специалистов в области местного управления и самоуправления. В корректировке нуждается не только название субъектов местного самоуправления (органы местного самоуправления, органы местной власти, местное сообщество), но и определение предмета деятельности местного самоуправления.

Общепризнанным в европейских государствах является тот факт, что проблемы местного значения лучше всего знает и может более эффективно их разрешать местное сообщество, т.е. само население, проживающее на соответствующей территории.

Без наличия в государстве дееспособных местных органов власти невозможно вести речь о демократии, о формировании гражданского общества, о верховенстве права, о соблюдении прав личности, а также о других общепризнанных мировым сообществом общечеловеческих ценностях. Полагаем, что этим ценностям мировой цивилизации нет разумной альтернативы. В этой связи важным является закрепление в Конституции Республики Беларусь конституционного статуса местного самоуправления.

В плане сравнительного правоведения отметим, что в Конституции Российской Федерации право населения на осуществление местного самоуправления закреплено в разделе первом главы I «Основы конституционного строя» следующим образом: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [3, ч. 2 ст. 3]. Далее в статье 12 Основного Закона РФ записано: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Таким образом, правовые нормы о местном самоуправлении в Российской Федерации включены в самый важный раздел первой главы I «Основы конституционного строя», который является своеобразной «конституцией в конституции», его положения конкретизируются и развиваются в других главах Конституции РФ. При этом положения главы I не могут быть пересмотрены Федеральным собранием Российской Федерации.

В Конституции Украины в разделе I «Общие принципы» в статье 7 также закреплено положение о том, что в Украине признается и гарантируется местное самоуправление [4, ст. 7].

К сожалению, в Конституции Республики Беларусь какое-либо упоминание в разделе I «Основы конституционного строя» о местном самоуправлении отсутствует. В дальнейшем, при совершенствовании Конституции, следовало бы закрепить в данном разделе отдельной статьей норму следующего содержания: «В Республике Беларусь признается и гарантируется местное самоуправление».

Раздел V «Местное управление и самоуправление» Конституции Республики Беларусь, на наш взгляд, необходимо дополнить отдельной статьей, раскрывающей понятие местного самоуправления: «Местное самоуправление – это право и реальная способность территориального сообщества – жителей деревень, поселков, городов – непосредственно или через создаваемые ими органы самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов».

В Конституции Республики Беларусь к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся: 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 (ст. 121). Данная компетенция Советов соответствует требованиям международных правовых актов в области местного самоуправления. Вместе с тем, в Республике Беларусь существует жесткая вертикальная зависимость Советов нижестоящего уровня от Советов вышестоящего уровня, лишаящая по существу самостоятельности Советов в решении каких-либо вопросов местного значения. На наш взгляд, это не соответствует общепризнанным международным стандартам в области местного самоуправления.

В европейских государствах, в зависимости от административно-территориального устройства,

формы правления, политического режима, исторических, национальных и других особенностей, местное самоуправление организуется на собственной основе с учетом положений Европейской хартии. Например, во Франции имеется три уровня местной власти: первый (низовой) – коммуны, второй – департаменты, третий – регионы. Такая же (трехзвенная) система действует в Италии. В то же время в Японии, Дании, Финляндии, в Швеции существует двухзвенная система местной власти [5, с.4].

Необходимо признать, что в основе правового статуса уровней местного самоуправления европейских государств находятся важнейшие нормы и принципы Европейской хартии. Как отмечается в статье 4 Европейской хартии, «п. 2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти; п. 3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии; п. 4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом».

Все уровни местного самоуправления в европейских государствах обладают самостоятельностью в решении государственных дел, не пересекающимися с полномочиями иных уровней местной власти.

Для четкого функционирования всех уровней самоуправления, а также понимания и распределения полномочий между ними, в действующем законодательстве необходимо четко установить отличие местного самоуправления от регионального и регионального самоуправления, от полномочий исполнительной власти. По нашему мнению, в законодательство Республики Беларусь следует ввести новые термины: «органы регионального самоуправления» и «органы местного самоуправления», употребляемые в международных стандартах, касающихся местного самоуправления.

На наш взгляд, органами регионального самоуправления в Республике Беларусь могут быть областные и районные Советы депутатов, представляющие общие интересы территориальных сообществ населения, проживающих в деревнях, сельсоветах, поселках и городах. Под органами

местного самоуправления следует понимать сельские, поселковые и городские Советы, представляющие интересы местных сообществ.

В Беларуси действует принцип жесткой централизации уровней местного самоуправления, в то время как в Европе (на уровне местного самоуправления) действует принцип субсидиарности. Данный принцип закреплен в пункте 3 статьи 4 Европейской хартии, который означает, что в системе вертикальных отношений между органами публичной власти полномочия распределяются следующим образом: во-первых, процесс принятия решений органами власти должен осуществляться теми органами, которые ближе всего находятся к населению; во-вторых, если то или иное полномочие государственного органа может быть наиболее эффективно и рационально реализовано на нижестоящем уровне местной власти, то его целесообразно передать нижестоящему органу.

Государственная политика Республики Беларусь в сфере местного самоуправления является важным элементом внутренней политики государства. Субъектами, наделенными полномочиями принимать решения по ее реализации, являются Президент Республики Беларусь, Национальное собрание Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь и другие компетентные органы.

Законодательство Республики Беларусь в области местного управления и самоуправления является весьма обширным. Практически в каждом из принятых законов имеются положения, наделяющие полномочиями местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы в различных областях их деятельности. В белорусском законодательстве отсутствует разграничение между полномочиями, относящимися к выполняемым исключительно органами местного самоуправления, и полномочиями, выполняемыми исключительно государственными органами. Отсутствует также понятие «делегирование государственных полномочий» органам местного самоуправления. Такое положение не придает ясности в понимании и распределении полномочий между местными органами управления и органами местного самоуправления, ведет к безответственности местных органов власти за состояние дел на порученной им территории и не соответствует требованиям Европейской хартии. Эти новые для белорусского законодательства термины необходимо, на наш взгляд, ввести в действующую систему белорусского права.

Полагаем, что необходимо разработать и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. В нем на основе Европейской хартии должно быть закреплено понятие местного самоуправления,

даны определения ряду новых терминов, разграничены цели, задачи, функции и полномочия местных органов управления и самоуправления.

Согласно статье 119 Конституции Республики Беларусь, руководители местных исполнительных и распорядительных органов «назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов». Белорусская Конституция не определяет конституционный статус местных исполнительных и распорядительных органов. Их правовой статус закреплен в Законе Республики Беларусь от 20 февраля 1991 года №617-ХІІ «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [6] и в соответствующих указах Президента Республики Беларусь.

Исполнительные органы местного самоуправления (как показывает практика европейских государств, в том числе и наших ближайших соседей – России и Украины) могут формироваться различными способами: путем избрания населением, посредством назначения вышестоящим исполнительным органом, назначением или избранием представительным органом и другими способами. Конечно, не следует возводить в абсолют какой-то один (единственный) способ формирования исполнительных органов. Любой из этих способов имеет свои плюсы и минусы. Для нейтрализации негативных явлений в деятельности исполнительных органов, рассмотрения споров, возникающих между исполнительными и представительными органами, органами, их избирающими или назначающими, следует в законодательстве предусмотреть механизмы противодействия негативным тенденциям и разрешения возможных споров. Европейская хартия не требует определенного способа формирования исполнительных органов, хотя в большинстве государств члены исполнительных органов избираются представительными органами либо непосредственно населением. Согласно пункту 2 статьи 3 Европейской хартии Советы (собрания) могут располагать подотчетными им исполнительными органами.

В этом контексте статья 119 Конституции Республики Беларусь, Указы Президента Республики Беларусь от 20 ноября 1994 года №222 «О Временном Положении о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей областного, районного, городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц, входящих в состав указанных исполнительных комитетов» (с последующими изменениями и дополнениями), от 20 ноября 1995 года №476 «Об утверждении Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» (с последующими изменениями

и дополнениями), от 18 марта 1996 года №105 «Об утверждении Положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» (с последующими изменениями и дополнениями), от 12 января 2007 года №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения», которым утверждено «Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета», в целом не противоречат Европейской хартии. С юридической точки зрения, органы местного самоуправления (местные Советы депутатов) не имеют собственных исполнительных органов, хотя фактически местные исполнительные и распорядительные органы (исполкомы и местные администрации) эту роль выполняют.

В соответствующие указы Президента Республики Беларусь и Закон о местном управлении и самоуправлении следует, на наш взгляд, внести изменения и дополнения, предусматривающие возможности контроля местных Советов депутатов и населения за деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов. В частности, одной из таких мер может быть установление в законодательстве права требования с их стороны отставки или увольнения государственного служащего местного исполнительного комитета, права предоставления отчетов по запросам местных Советов и т.п. Такая модель организации местного самоуправления существует в Европе и именуется французской моделью местного самоуправления. Она в основном используется во Франции, Италии, Бельгии и других франкоязычных странах. Основным признаком этой модели – сохранение рычагов контроля и воздействия на органы местного самоуправления со стороны исполнительной власти.

Существенного изменения в законодательстве здесь может повлечь другой вариант – преобразование местных исполнительных и распорядительных органов в исполнительные органы местного самоуправления. Такой вариант развития местного самоуправления в Беларуси будет означать внедрение англосаксонской модели местного самоуправления (США, Великобритания, Канада и др.). По этому пути сейчас развивается законодательство России и Украины. Основным признаком этой модели – большая самостоятельность в решении вопросов местного значения. Но это вовсе не означает, что органы местного самоуправления при такой модели полностью самостоятельны от контроля и вмешательства в их деятельность исполнительной власти. Над ними возможно установление контроля и надзора. Так, согласно пункту 1 статьи 8 Европейской хартии: «Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только

в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом». В основном он сводится к контролю за законностью принимаемых решений. Однако административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы «степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить» [1, п. 3 ст. 8]. За законностью деятельности органов местного управления и самоуправления осуществляет контроль Президент Республики Беларусь, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Генеральная прокуратура и другие уполномоченные государственные органы.

Полагаем, что право Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимать решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства не соответствует статье 8 Европейской хартии.

В развитии законодательства европейских государств наблюдается такая тенденция, как стирание основных признаков двух моделей, их интеграция в одну смешанную модель (Германия, Австрия и др.). Определиться с моделью развития местного управления и самоуправления в Беларуси – это насущная задача белорусских ученых-юристов по исследуемой проблематике.

На уровень местного управления и самоуправления должны быть переданы, как этого требует пункт 4 статьи 4 Европейской хартии, исключительные и полные полномочия. Они должны быть четко отделены от полномочий, предоставленных другим государственным органом. В первую очередь, в белорусском законодательстве следует определиться с перечнем вопросов местного значения. И только в рамках этих вопросов возможно наделение соответствующими полномочиями местных Советов депутатов. Следует также иметь в виду, что перечень вопросов местного значения не равнозначен полномочиям Советов. Это разные правовые категории, не совпадающие по содержанию между собой.

При необходимости местные Советы депутатов могут наделяться отдельными государственными полномочиями в порядке делегирования. Но при этом следует соблюдать положения пункта 5 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления о том, что органы местного самоуправления «обладают «свободой приспособлять их осуществление к местным условиям».

Есть различные способы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Согласно пункту 1 статьи 4 Европейской хартии, «основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются

конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий». Во-первых, перечень таких делегированных полномочий можно предусмотреть в будущем Кодексе о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь. Примером таких взаимоотношений центральных и местных органов власти является законодательство Украины. Так, в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» излагаются исключительные полномочия органов сельских, поселковых и городских Советов, а также собственные и делегированные государственные полномочия исполнительных органов этих Советов в различных сферах жизнедеятельности общества и государства [7, с.45–115]. Это не исключает возможности наделения органов местного самоуправления в Украине отдельными государственными полномочиями посредством издания новых законов и подзаконных актов. В Российской Федерации наделение органов местного самоуправления возможно только в рамках перечня вопросов местного значения – путем принятия нового закона. Если задачи, поставленные перед органами местного самоуправления, не входят в перечень вопросов местного значения, то необходимо в установленном порядке внести изменения и дополнения в перечень вопросов местного значения.

Согласно пункту 2 статьи 9 Европейской хартии, финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны соответствовать полномочиям, предоставленным им Конституцией и законодательством. При этом, по крайней мере часть финансовых ресурсов местных и региональных властей должна поступать от местных налогов и сборов, уровень которых, в соответствии с законом, они могут устанавливать самостоятельно [1, п. 3 ст. 9].

Реформирование местной власти необходимо проводить на принципах субсидиарности, децентрализации и деконцентрации государственной власти.

Реформирование местной власти в Республике Беларусь сегодня сдерживается отсутствием концепции по ее реформированию. Для выработки и создания такой концепции, на наш взгляд, необходимо создать рабочую группу при Президенте Республики Беларусь. В этом случае предложения, выработанные рабочей группой, будут носить обязательный характер. В состав рабочей группы следует включить представителей от Парламента и Правительства, ученых, практических работников местных органов управления и самоуправления.

Рабочая группа должна сформулировать основные цели, задачи, сроки и этапы реформирования местной власти. Ей предстоит сформулировать

на альтернативной основе модели местного управления и самоуправления, раскрыть их содержание. Обязательной составляющей концепции должен стать механизм реализации государственной политики в области реформирования местной власти, состоящий из трех блоков: правового обеспечения, организационного блока, финансово-экономического блока.

Концепцию реформирования местной власти следует рассмотреть на съезде депутатов местных

Советов Беларуси с участием работников местных исполнительных и распорядительных органов и утвердить указом Президента Республики Беларусь.

Необходим также указ Президента Республики Беларусь о государственной политике в области местного управления и самоуправления. Все это в конечном счете благоприятно скажется на развитии действующего белорусского законодательства о местном управлении и самоуправлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления (принята Советом Европы 15 октября 1985 г.) // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. – М., 1986. – С. 7–12.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
3. Конституция Российской Федерации: Официальный текст по состоянию на 15 марта 1996 года с историко-правовым комментарием. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1996. – 80 с.
4. Конституція України. – Киев: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. – 144 с.
5. Игнатов В.Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – 2-е изд., перераб и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005. – 352 с.
6. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. №617-XII (в редакции от 1 ноября 2004 года №340-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – №8, 2/137; 2004. – №4, 2/1012; №189, 2/1089.
7. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Законодавство України про місцеве самоврядування: збірник нормативних актів. – Харків: «Одіссей», 2006. – С. 45–115.