

Василевич Г. А.

**РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
В КОНТЕКСТЕ ТРЕБОВАНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Одним из важнейших международных актов, на который ориентируются государства в области развития местной демократии, является Европейская хартия местного самоуправления [1]. Она содержит фундаментальные принципы и нормы, следование которым позволяет привлекать к управлению общественными делами широкие слои населения.

Конституцией Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется: 1) через систему местных Советов (от областного до сельского); 2) систему коллегиальных и единоличных органов территориального общественного самоуправления; 3) местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов; 4) участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Основными звеньями местного самоуправления являются местные Советы депутатов – представительные органы государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и органы территориального общественного самоуправления. В настоящее время их в республике соответственно 1309 и 32 227.

Согласно ст. 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Это создает хороший правовой фундамент для реализации в нашем национальном законодательстве если не всех норм Европейской хартии местного самоуправления, то содержащихся в ней принципов.

Европейской хартией местного самоуправления предъявляется ряд требований, следование которым в национальном законодательстве и практической деятельности позволяет государству ее подписать и стать членом Европейского Конгресса региональных и местных властей. Если сопоставить нормы Европейской хартии и нормы национального законодательства о местном самоуправлении, то существенных различий не обнаружим. Вопрос, на мой взгляд, преимущественно заключается лишь в некотором «повороте» текущего законодательства и активизации работы самих Советов депутатов.

В статье 12 Хартии местного самоуправления предъявляется требование к государствам, претендующим на присоединение к ней, считать себя связанными по меньшей мере двадцатью пунктами части I Хартии, из которых по меньшей мере десять из числа следующих далее пунктов.

Статья 2 Хартии (о признании принципа местного самоуправления). Отметим, что принцип местного самоуправления признан во внутреннем законодательстве, в том числе в Конституции, где имеется самостоятельный раздел 5 «Местное управление и самоуправление» (ст. 117–124).

Статья 3, пункты 1 и 2 (о понятии местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения). Положения реализованы в Конституции Республики Беларусь, Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», иных законодательных актах.

Статья 4, пункты 1, 2 и 4 (об установлении основных полномочий органов местного самоуправления Конституцией или законом). Основные полномочия органов местного самоуправления установлены Конституцией Республики Беларусь и законом. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. Когда это происходило, то отменялись решения, посягающие на полномочия органов местного самоуправления, включая решения Конституционного Суда нашей республики.

Статья 5 (о защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление). В ст. 17 Закона Республики Беларусь от 05.05.1998 № 154-З (ред. от 31.12.2014) «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» закреплены полномочия граждан в сфере административно-территориального устройства. Так, граждане могут высказывать мнения по вопросам административно-территориального устройства; они вправе вносить предложения об образовании, объединении и упразднении административно-территориальных и территориальных единиц, установлении и изменении их границ, установлении и переносе административных центров и по иным вопросам административно-территориального устройства в государственные органы; участвовать в рассмотрении вопросов административно-территориального устройства, затрагивающих их права и законные интересы, посредством обращения в государственные органы (организации), участия в местных референдумах, собраниях, иных форм прямого участия в государственных и общественных делах, а также через общественные объединения в соответствии с законодательством; осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Статья 7, пункт 1 (о свободном осуществлении мандата местными выборными лицами). Не будем в данном случае проводить отличия между

свободным и императивным мандатом. Существующая норма в национальном законодательстве о возможности отзыва депутата слабо влияет на самостоятельную позицию выборного лица. Да и практики отзыва депутатов нет. В то же время Закон Республики Беларусь от 27.03.1992 № 1547-ХІІ (ред. от 31.12.2014) «О статусе депутата местного Совета депутатов» обеспечивает свободное осуществление мандата местными выборными лицами. Он предусматривает гарантии деятельности указанных лиц, а также исчерпывающий перечень оснований для досрочного прекращения полномочий депутата Совета.

Статья 8, пункт 2 (об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления). Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Решения, принятые органами местного самоуправления в рамках своей компетенции, могут быть отменены или признаны неконституционными лишь по причине противоречия Конституции и закону. Административный контроль за целесообразностью осуществляется вышестоящими органами власти лишь в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. На протяжении длительного периода времени законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящих Советов и исполнительных органов вышестоящими, причем отмены не только из-за несоответствия законодательству, но и по своему усмотрению.

Статья 9, пункты 1, 2 и 3 (о финансовых ресурсах органов местного самоуправления). Органы местного самоуправления имеют право на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Однако, надо признать, что экономическая система местного самоуправления, не столь состоятельна, как этого бы хотелось. На базе коммунальной собственности находится около 25 тыс. объектов социальной инфраструктуры: учреждения здравоохранения, образования, культуры, спорта, а также объекты производственного назначения. Они требуют огромных затрат, которые восполняются из республиканского бюджета. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления пока соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления пополняется за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Соответствующие полномочия предусмотрены Конституцией, Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Налоговым кодексом Республики Беларусь.

Статья 10, пункт 1 (о праве местных органов самоуправления на ассоциацию). Советы согласно белорусскому закону в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия

осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать объединения в форме ассоциаций Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов (ст. 7 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Советы базового уровня в пределах своей компетенции проводят региональные собрания депутатов Советов с участием депутатов Советов всех территориальных уровней, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от соответствующих избирательного округа и административно-территориальной единицы, с приглашением представителей органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений, на которых заслушивают информацию руководителей исполнительных и распорядительных органов и Советов о социально-экономическом развитии соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривают другие вопросы, наиболее волнующие население (ст. 19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). В настоящее время в ряде областей такие ассоциации созданы.

Статья 11 (о правовой защите местного самоуправления). Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Это предусмотрено нормами гражданского процессуального права. Кроме того, обеспечивается реализация ст. 6 Хартии о соответствии структур и административных средств задачам органов местного самоуправления, требования пунктов 2 и 3 ст. 7, пунктов 1 и 3 ст. 8, пунктов 5, 6, 7 ст. 9, пунктов 2 и 3 ст. 10 и ряда других.

Конечно, есть проблемы и направления, по которым можно было бы развивать законодательство и правоприменительную практику. Конституция позволяет это делать – при необходимости можно корректировать текущее законодательство.

Органы народного представительства, т. е. Советы депутатов, надо вывести в реальности на более высокий уровень влияния по отношению к местной исполнительной власти. Часто в качестве ахиллесовой пяты называют недостаточность полномочий по формированию местных исполнительных органов. Однако есть иные существенные рычаги реального влияния на исполнительную власть со стороны местного Совета депутатов, в частности, при утверждении программ, бюджета и отчета о его исполнении. Местные Советы здесь могут быть более требовательными.

Финансово-экономическая основа органов местного самоуправления должна быть укреплена. В коммунальной собственности, к сожалению, находятся в основном убыточные организации. Важно подготовить слой активных менеджеров, смелее идти на приватизацию этих объектов. Прием на такие должности следовало бы осуществлять по конкурсу.

Необходимо перераспределить налоговую базу и изменить порядок зачисления налогов в пользу местного уровня.

Еще более активно надо развивать местную демократию посредством проведения местных референдумов как императивных, так и консультативных. Дальнейшие шаги для обеспечения более тесной связи местных органов с населением надо обеспечить, используя информационные технологии. Здесь потенциал еще полностью не задействован. Более основательными должны быть сайты местных Советов, полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях.

Информационные технологии могут быть использованы для сбора подписей под публичной инициативой по вопросам общественного значения, публичного обсуждения проектов решений. Полагаю, что на законодательном уровне следовало бы закрепить требование о размещении программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы, а также принять сводную программу Совета депутатов с учетом предвыборных обещаний.

Полезным было бы участие представителей органов территориального общественного самоуправления (ОТОС) в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета. Здесь могут быть задействованы координационные районные советы ОТОС.

Представляется целесообразным обсудить идею больших местных советов, в работе которых при решении наиболее важных вопросов, например, утверждении программ, местного бюджета, отчета о его исполнении, принимали бы участие не только депутаты, но с правом совещательного органа члены ОТОС, а также члены общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории административно-территориальных единиц.

Назрела пора создания предусмотренной ст. 7 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» Национальной ассоциации местных Советов депутатов.

Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений полезно предусмотреть в Избирательном кодексе Республики Беларусь возможность проведения выборов в местные Советы, например, в областные, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

Совершенствуя местное самоуправление, можно достичь большей эффективности государственного управления в целом, что отвечает интересам государства и общества.

Список использованных источников

1. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]: Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105>. – Дата доступа: 01.11.2018.