

Г.Г. КУНЕВИЧ

Минск, Белорусский государственный университет

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

В теории конституционного и муниципального права под основами местного самоуправления принято понимать закрепление в актах законодательства правовых, организационных, территориальных и финансово-экономических условий и возможностей, совокупность которых образует базис для осуществления прав граждан и их территориальных общностей на самостоятельное решение вопросов местного значения в соответствии с законодательством.

Понятие основ местного самоуправления включает следующие взаимосвязанные структурные элементы: 1) конституционно-правовые основы; 2) территориальные основы деятельности органов самоуправления; 3) организационно-правовые формы

осуществления местного самоуправления; 4) финансово-экономические основы осуществления местным самоуправлением своих функций и компетенции.

Понятие конституционных и иных основ местного самоуправления содержится в Европейской хартии местного самоуправления, в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества (СНГ) [1, с. 85].

Одной из наиболее важнейших и стабильных основ белорусской системы местного самоуправления является Конституция Республики Беларусь. Именно в Конституции закрепляются новая демократическая модель и система самоуправления, важнейшие элементы (формы) самоуправления, политические права граждан на самоуправление.

Необходимо отметить, что в белорусских конституциях советского периода термин «самоуправление» отсутствовал, а организация местной власти в форме Советов депутатов различных уровней, съездов Советов и их исполкомов противопоставлялась зарубежным муниципалитетам. Впервые на конституционном уровне понятие самоуправления было закреплено Законом от 27 октября 1989 г., которым были внесены изменения в Конституцию БССР 1978 г. Так, новая редакция ст. 131 Конституции установила, что в систему самоуправления входили местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления [2, с. 298]. Вопросы компетенции местных Советов регулировались отдельными законами о Советах различных уровней, принятыми в конце 60-х – начале 70-х гг.

При разработке проекта Конституции Республики Беларусь наиболее сложным оказался раздел V, регулирующий основы местного самоуправления. Он получил название «Местное управление и самоуправление» и зачастую подвергается критике за то, что не содержит четкого определения понятий и системы местного самоуправления и местного управления.

Переходя к анализу конституционных норм, закрепляющих основу местного самоуправления в Республике Беларусь, можно выделить следующие три группы норм.

Первая группа норм закрепляет общие положения, касающиеся организации местного самоуправления. К этой группе можно отнести ст. 3 – о принципах народовластия, ст. 9 – об основах административно-территориального деления, ст. 13 – о видах собственности.

Вторая группа норм закрепляет права и свободы граждан в сфере местного самоуправления. Это наиболее обширная группа. К ней относятся нормы, закрепляющие право непосредственного участия в решении государственных дел, в том числе и на местном уровне через местные Советы депутатов и исполнительные и распорядительные органы (ст. 37, 38, 40 и статьи раздела III «Избирательная система. Референдум»). В разделе III Конституции закреплены гарантии избирательных прав граждан, прав формировать путем прямых выборов местные представительные органы, участвовать в местных референдумах и отзывать депутатов.

Третья группа конституционных норм напрямую регулирует организацию местного самоуправления, систему органов и их основные полномочия, финансово-экономическую основу функционирования самоуправления (раздел V, ст. 98, 117–124, 133). Из анализа ст. 17 Конституции следует, что в систему местного самоуправления Беларуси входят:

- местные представительные органы – Советы депутатов;
- исполнительные и распорядительные органы (однако сложно установить, идет ли речь об органах правительственной администрации на местном уровне или об органах муниципальной администрации);

- органы территориального общественного самоуправления;
- формы прямого (непосредственного) участия граждан в местном самоуправлении (по законодательству, около десятка разновидностей).

Норма ст. 124 закрепляет вопросы исключительной компетенции, иные вопросы компетенции органов самоуправления определяются законодательством. В ст. 98 закреплены контрольные полномочия Совета Республики, а в ст. 125 – органов прокуратуры в отношении законности решений местных Советов депутатов и право роспуска Советом Республики местных Советов в случаях, предусмотренных законом. В качестве финансовых гарантий местного самоуправления ст. 133 Конституции закрепила местные бюджеты, которые утверждаются соответствующими местными Советами.

По мнению некоторых авторов, не совсем удачной является ст. 120 Конституции, которая указывает, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов. В этой статье имеется несколько недостатков. Во-первых, местные Советы депутатов, если они действительно являются органами местного самоуправления, не могут решать вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов. Во-вторых, вопросы местного значения решают две организационно обособленные и независимые друг от друга структуры государственных органов. Указание на то, что эти органы действуют в пределах своей компетенции, практически невозможно реализовать на практике. Решение вопросов местного значения нельзя четко разграничить между двумя органами, их следует сосредоточить в компетенции одного органа. Только такая конструкция местной власти может быть жизнеспособной, объективно отвечающей условиям местной жизни [3, с. 82].

Конституционные положения о местном самоуправлении находят развитие и конкретизацию в текущем законодательстве. Обобщая анализ конституционных основ местного самоуправления, можно считать, что с принятием в марте 1994 г. новой Конституции в Республике Беларусь начался принципиально новый этап развития местного самоуправления. В то же время существует необходимость дальнейшего реформирования системы местного самоуправления и усиления ответственности местных Советов депутатов за решение социально-экономических вопросов в пределах соответствующих административно-территориальных единиц.

Развитие местного самоуправления и повышение его эффективности в Республике Беларусь сдерживаются отсутствием концепции по его реформированию, непониманием со стороны общественности и широких слоев населения его роли в функционировании демократического правового государства и гражданского общества.

Самым сложным в концепции является выбор модели местного самоуправления. Можно предложить четыре модели. Первая – это ресоветизация местной власти, возврат к законодательству и модели местных Советов, которая существовала у нас недавно – в 80–90-е гг. XX века. Вторая модель – это модель муниципализации местной власти на основе принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления. В качестве модели для заимствования можно взять польскую реформу 1999 г. Третья модель – это унификация муниципального законодательства Российской Федерации и законодательства о местном самоуправлении Республики Беларусь в свете интеграции и создания Союза двух государств. Четвертый вариант – это не принимать концепцию или закрепить те подходы, которые существовали в 1995–1998 гг., т.е. проводить реформирование местной власти за счет поэтапного сокращения

административно-территориальных единиц с одновременным перераспределением компетенции и закреплением адекватных решаемым задачам финансово-экономических ресурсов. В связи с этим первостепенным является вопрос о том, можно ли в рамках действующей Конституции подготовить новое законодательство и провести поэтапную реформу системы самоуправления.

За прошедший двадцатилетний период с момента принятия Конституции у определенной части специалистов и практиков сформировалось мнение, что для кардинальной муниципальной реформы необходимо изменить как минимум раздел V Конституции. Однако, по нашему мнению, подобные выводы являются ошибочными. Конституционные нормы не содержат ограничений в выборе более оптимальной модели административно-территориального устройства, перехода с трех- на двухуровневую систему местных Советов, внедрения новых организационных форм самоуправления, децентрализации компетенции, функциональной обособленности местных органов исполнительной власти различной компетенции и органов местного самоуправления.

Сравнивая конституционно правовые основы местного самоуправления в Беларуси с основами местного самоуправления в РФ, необходимо отметить следующие особенности модели местного самоуправления по Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г.: 1) органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти (ст. 12); 2) в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8); 3) органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а так же решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132).

Список литературы

1. Информ. бюллетень МПА СНГ. – 1995. – № 5.
2. Васілевіч, Р.А. Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі / Р.А. Васілевіч, Т.І. Доўнар, І.А. Юхо. – Мінск : Права і эканоміка, 2001. – 363 с.
3. Кодавбавіч, В.А. Место и роль местного самоуправления в Конституции Беларуси / В.А. Кодавбавіч // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона) : материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2004. – 235 с.