

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ БЕЛАРУСИ (1991 –2017 годы)

Г. Г. Куневич, «БИП – Институт правоведения»

В Республике Беларусь существует потребность совершенствования законодательства о местном самоуправлении с целью расширения полномочий местных Советов депутатов в решении вопросов местного значения. По мнению ряда исследователей проблем местной власти, в современном белорусском обществе назрела необходимость в повышении роли местных Советов в решении конкретных социально-экономических проблем. Без местных Советов как органов представительной власти не должен решаться ни один вопрос, имеющий значение для населения, проживающего на соответствующей территории. Развитие местного самоуправления в Беларуси сдерживается, в частности, недопониманием его роли в функционировании демократического правового государства и гражданского общества.

Наиболее острыми проблемами органов местного управления и самоуправления в Беларуси в настоящее время является чрезмерный централизм и низкая ответственность государственной власти на местах перед гражданами. Усилилась тенденция к бюрократизации аппарата управления на фоне отсутствия действенного контроля за работой местной власти со стороны населения, общественности. Для принятия решений, касающихся жизнеобеспечения населения, характерна непрозрачность и закрытость [1,с.109].

Новые объективно сложившиеся условия развития социальных, экономических, общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления: поддержка предпринимательства, оказание публичных услуг, усиление социальной защиты граждан, долгосрочное планирование устойчивого развития на местном уровне в рамках Местных повесток (МП-21), трансграничное сотрудничество белорусских регионов и др. [2,с.101].

Местное самоуправление предполагает участие граждан в самоуправлении: в качестве избирателей; в качестве членов общественных советов и комиссий при местных органах власти; в качестве инициаторов гражданских инициатив.

Создание научно достоверной периодизации в развитии системы органов местного самоуправления Республики Беларусь, выявление особенностей отдельных этапов, является важным с точки зрения совершенствования законодательства, регулирующего правовое положение органов местного самоуправления, определения положительных и негативных

аспектов преемственности, эволюции правового статуса органов местного самоуправления.

Периодизация как вид систематизации, базирующийся на определенных принципах упорядочения и структурирования информации, в настоящее время востребована различными областями научного знания. С учетом постоянно меняющихся потребностей общества система местного самоуправления подвергается периодическому обновлению.

В советский период белорусской государственности в законодательстве о местных Советах депутатов термин «местное самоуправление» не использовался. Так, в Законе БССР от 13 ноября 1980 г. «Об областном Совете народных депутатов Белорусской ССР» были закреплены компетенция и порядок работы Совета, а также основные полномочия исполкомов, которые согласно ст. 44 названного закона избирались Советом из числа депутатов в составе председателя, заместителей председателя, секретаря и семи – одиннадцати членов.

Анализируя изменение правового положения органов местного управления Беларуси на протяжении исследуемого периода с момента принятия в 1991г. первого белорусского Закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР» (далее – Закон о местном самоуправлении), полагаю, можно выделить следующие четыре этапа совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Первый этап (февраль 1991г. – октябрь 1994г.). Правовое положение и компетенция органов местного самоуправления определялась Законом от 20 февраля 1991г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР» [3]. В систему местного самоуправления входили местные Советы и органы территориального общественного самоуправления. В этот период, как отмечает Н.А.Карпович, законодательство о местном самоуправлении формировалось «на базе выработанных в советское время структур и механизмов функционирования политической власти, а на волне популярности идеи демократизации политической сферы роль местного самоуправления пересматривалась, предполагалось повысить влияние местных Советов депутатов, уменьшив при этом роль их исполкомов» [4,с.55].

Второй этап (октябрь 1994г. – сентябрь 1995г.). После принятия Конституции 1994г. в Закон о местном самоуправлении были внесены 6 октября 1994г. изменения и закон стал называться «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», при этом Верховный Совет решил упразднить местные советы на первичном уровне [5]. Были внесены изменения в ч. 3 ст. 5 закона – устанавливались два территориальных уровня Советов: областной и базовый. Взамен исполкомов упраздняемых Советов учреждались на основании ст.14-2 местные администрации,

однако уже 9 февраля 1995г. на основании Заключения Конституционного суда Верховный Совет восстановил первичный уровень Советов.

В этом законе в редакции от 06.10.1994 впервые в ст. 2-1 «Понятие и система местного управления» появилось легальное определение местного управления. Согласно названной статье под местным управлением понималась форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения. Также появилась ст.14-1 «Председатель исполкома». Председатель областного исполкома назначался Президентом Республики Беларусь и утверждался областным Советом депутатов, а председатель районного (городского) исполкома назначался председателем областного исполнительного комитета и утверждался соответствующим районным (городским) Советом.

Третий этап (сентябрь 1995г. – июль 2010г.). На основе Указа Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» упразднялись районные в городах Советы депутатов и их органы, а взамен образовывались местные администрации. Затем на основе ряда указов были объединены районы и города областного подчинения (кроме Баранович и Бобруйска), имеющих общий административный центр, в одну административно-территориальную единицу, что привело к сокращению числа городских Советов. За этот период в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» были внесены тринадцать изменений, но компетенция Советов практически не изменилась. Практика применения закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного управления и самоуправления, возникали даже нестыковки с другими законодательными актами.

Четвертый этап (июль 2010г. – по наст время.). Важное значение в совершенствовании законодательства о местном самоуправлении имело принятие 4 января 2010г. нового Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», который вступил в силу в июле 2010 г. В новом Законе обозначена роль Советов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами, в обеспечении социальной защиты граждан.

Законом введено понятие ассоциации Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов. Кроме того, для взаимодействия с органами местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь может создаваться Совет по взаимодействию органов местного самоуправления. В Законе по новому регулируется деятельность территориального общественного самоуправления.

Однако новый Закон не решил проблему с самоуправленческой администрацией. Понятие «местное самоуправление» в странах современного мира обычно охватывает два вида органов: первый вид – местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы; второй вид – исполнительный орган (муниципальная администрация во главе с мэром).

В отличие от белорусского закона в Литве, Украине, Российской Федерации и других зарубежных стран вопрос об органах местного самоуправления решается таким образом, что кроме представительного органа в обязательном порядке формируется исполнительный орган и избирается или назначается руководитель муниципальной администрации (мэр, бургомистр, примар, кмет, синдик и т.д.).

Так, в ст. 34 ФЗ РФ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлено, что систему органов местного самоуправления составляют: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); 4) контрольный орган муниципального образования; 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные Уставом муниципального образования.

В законе Республики Польша от 8 марта 1990 г. (в редакции 1998г.) «О гминном самоуправлении» ст.11а и ст.28 установили, что органами гмины являются: 1) Совет гмины; 2) исполком гмины (*zarzad gminy*); 3) войт или бургомистр, а в городах с численностью населения свыше ста тысяч – президент города [6].

Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. «О местном самоуправлении» согласно п.3 ст.3 к органам самоуправления отнес: 1) представительный орган – совет самоуправления; 2) исполнительный орган – правление самоуправления; 3) мэр самоуправления; 4) орган контроля самоуправления [7].

Аналогичный подход к органам самоуправления наблюдается и в ст.5 Закона Украины от 21 мая 1997 г. №280/97- ВР «О местном самоуправлении в Украине» [8].

По моим подсчетам в 2003 г. в Беларуси было 1672 Советов, а на момент проведения выборов депутатов местных Советов 28 созыва (18 февраля 2018 г.) осталось 1309 Советов, т.е. за 15 лет уменьшение составило 363 Совета.

С учетом появления в законодательстве новых организационных форм деятельности депутатов и органов местного самоуправления (Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь, Ассоциации местных Советов, региональные собрания депутатов местных Советов)

предлагается конкретизировать процедуру функционирования перечисленных органов, а также внести изменения и дополнения в Закон «О статусе депутата местного Совета депутатов», предусматривающие возможности участия депутатов в формировании и деятельности вышестоящих органов.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Василевич, Г.А. Дебюрократизация / Г.А.Василевич, Т.С. Вертинская, П.Г. Никитенко, Левкович В.И. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2006. – 144 с.
2. Куневич, Г.Г. Трансграничное сотрудничество белорусских регионов / Актуальные проблемы развития административно-правовой науки в Республике Беларусь : история и современное состояние : сборник материалов круглого стола / под науч. ред. Г.А.Василевича; БГУ. – Минск: Право и экономика, 2017. – С.100 – 111.
3. О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР : Закон Белорусской ССР, 20 февраля 1991г., № 617- XII / Вєдaмaсцi Вярxoўнaгa Сaвєтa Бєлaруcкaй ССР.–1991.–№11.– Ст.122.
4. Карпович, Н.А. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Н.А.Карпоич // Проблемы управления.– 2017.– № 1 (63). – С. 39 – 46.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 6 октября 1994 г., № 3275-ХІІ // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
6. О samorządzie gminnym [Электронный ресурс] : Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 marca 1990 r. (zmiany z dnia 21.09.2015). – Режим доступа: <http://www.abc.com.pl>. – Дата доступа: 26.02.2018.
7. О местном самоуправлении [Электронный ресурс]: Закон Литовской Республики, 7 июля 1994 г., № I-533 (в ред. от 09.06.2015). – Режим доступа: <http://www.lrs.lt/ru>. – Дата доступа: 26.02.2018.
8. О местном самоуправлении в Украине [Электронный ресурс]: Закон Украины, 21 мая 1997г., №280/97–ВР (с изм. от 14.11.2017). – Режим доступа: <http://search.ligazakon.ua>. – Дата доступа: 26.02.2018.