

Глава 4

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

(Куневич Г.Г.)

§ 1. Теоретические основы и принципы местного самоуправления

Одним из важнейших элементов современного демократического социального правового государства считается местное самоуправление, являющееся как раз точкой пересечения всей совокупности социальных интересов местных жителей и интересов государства.

В настоящее время в Республике Беларусь ведется подготовка изменений в Конституцию. Конституционная реформа (или конституционная модернизация) касается, в том числе, и местного самоуправления, а также связанного с ним местного управления.

Конституционная модернизация разд. V Конституции Республики Беларусь позволит усилить функцию местных Советов по комплексному социально-экономическому развитию административно-территориальных единиц. Актуальность и практическая значимость конституционной модернизации системы местного управления и самоуправления вытекает из внутренних потребностей государства и общества. Конституционная модернизация придаст импульс и послужит катализатором повышения эффективной работы органов местного управления и самоуправления, приведет к совершенствованию механизма взаимодействия государства с обществом.

Для уяснения проблем местного самоуправления и выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию существующей белорусской модели необходимо в комплексе рассматривать теоретические и правовые основы местного самоуправления, а также проблемы правореализации. Однако до настоящего времени имеются различные взгляды на сущность данного института и способы его организации. Это находит свое отражение в существовании отличных друг от друга теорий местного самоуправления.

Конечной целью всех теорий местного самоуправления является определение баланса в выстраиваемых отношениях между тремя субъектами: личностью, местными сообществами (или территориальными коллективами) и государством.

При изучении работ как европейских, так и отечественных ученых, посвященных историко-правовым исследованиям развития институтов местного самоуправления, следует отметить, что среди них нет единства мнений в отношении количества теорий и концепций, объясняющих сущность данного правового явления. Это обусловлено тем, что применение конкретной теории в отдельной стране всегда зависит от множества причин исторического, правового, социально-экономического и национального характера, а также от общей направленности политической системы.

Поэтому различие теорий всегда имеет не умозрительное, а прикладное значение. Так, проведение любой реформы местного самоуправления требует выбора одной из теорий в качестве своей концептуальной основы. Этот выбор всегда носит мировоззренческий характер, что подтверждается всей практикой реформирования местного самоуправления последних десятилетий в постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и Содружества Независимых Государств (СНГ).

Как отмечает Д.М. Демичев, «современные концепции местного самоуправления базируются преимущественно на идеях теоретических подходов, сложившихся исторически и пересмотренных с учетом современных реалий»¹.

Многовековая практика реализации идей местного самоуправления в различных теориях и моделях породила необходимость научно-мировоззренческого осмысления полученных результатов. Несмотря на идентичность целей, каждая из теорий или концепций по-своему определяет рациональные формы взаимозависимости и взаимодействия государства и общества с институтами местного самоуправления. При этом при сравнительном анализе каждой из теорий становится ясно, что направленность соответствующей концепции тем или иным образом обусловлена историческими, социальными, политическими обстоятельствами и необходимостью коррекции в период их формирования. Поэтому построение теоретически обоснованной, эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления в Республике Беларусь в настоящее время имеет первостепенное значение.

¹ Демичев, Д. М. Местное самоуправление в Республике Беларусь как публично-властная форма демократии /Д. М. Демичев // Вестник ВГУ им. П. М. Машерова. Право. Экономика. Психология. – 2017. – № 2(7). – С. 2.

В узком смысле *теории местного самоуправления* или муниципально-правовые теории представляют собой совокупность научных взглядов, идей и представлений о сущности правового регулирования местного самоуправления, а в широком смысле муниципально-правовые теории местного самоуправления составляют систему руководящих идей и обобщенных знаний об основных закономерностях местного самоуправления, сложившуюся на основе обобщения исторического опыта развития различных моделей и подсистем местной власти в зарубежных странах.

Обращение к концептуальным основаниям местного самоуправления позволит выделить общие тенденции, раскрыть причины, определяющие развитие местного самоуправления в различные эпохи, в их преемственной связи. Местное самоуправление находило теоретическое обоснование в идеях общественного договора, прав и свобод человека и гражданина, представительного правления и разделения ветвей власти, в политических учениях французских просветителей, прусских юристов, английских либералов, российских реформаторов XVII–XIX вв., в правовой и политической мысли белорусских общественных деятелей¹.

Значительный вклад в развитие теорий, концепций и правовых предписаний, регулирующих функционирование коммунального (территориального) самоуправления, внесли французская и прусская политическая мысль, обобщившие опыт коммунальных движений и магдебургского городского права.

Обобщая средневековой опыт развития коммун и городских общин прусские ученые выдвинули теорию свободной общины, называемую также теорией естественных прав общины. Исторически первой появилась *теория свободной общины*, которая впервые объяснила сущность местного самоуправления. Основоположниками этой теории были представители западноевропейской политической мысли: К.Ф. Гербер, Г. Аренс, Э. Мейер, П. Лабанд и др.

Один из авторов этой теории К.Ф. Гербер (1823–1891) считал, что право общины на заведование своими делами столь же естественно и

¹ Вішнеўская, І. У. Гісторыя палітычнай і прававой думкі Беларусі на мяжы еўрапейскіх цывілізацый (IX – пачатак XXI стст.) : манаграфія / І. У. Вішнеўская. – Мінск : Тэсей, 2008. – 295 с.

неотчуждаемо, как и права человека, что община первична по отношению к государству, следовательно, государство должно уважать свободу общинного управления. По мнению К.Ф. Гербера «община имеет право на самостоятельность и независимость от центральной власти по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее»¹.

В ходе трансформации социально-политических процессов постепенно была сформирована *общественная (хозяйственная) теория местного самоуправления*. Представители общественно-хозяйственной теории О. Ресслер, Р. Моль, О. фон Гирке и др. подчеркивали негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления.

Общественная теория местного самоуправления, являясь «частью борьбы за либеральное государство, трактовала местное самоуправление как противопоставляемое государству самоуправление сообщества мещан (граждан) городов, как способ участия сообщества в деятельности государственной администрации»².

Характеризуя роль общинного самоуправления в обществе, французский политический деятель Алексис-Шарль-Анри Клевер де Токвиль (1805–1859) в своем трактате «Демократия в Америке» писал, что «общинные институты открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свободы она так и не приобретет. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создавать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появятся на поверхности»³.

На белорусских землях периода становления Великого Княжества Литовского (ВКЛ) община называлась громадой (бел. – грамада), считалась низовой административно-территориальной единицей. Громада

¹ Gerber, C. F. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts / C. F. Gerber. – Leipzig : Bernhard Tauchnitz, 1865.

² Szreniawski, J. Wstęp do nauki administracji / J. Szreniawski. – Lublin: Wydawnictwo MORPOL, 2000. – S. 74.

³ Токвиль, А. Демократия в Америке / А. Токвиль; перевод с франц., предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1994. – С. 218.

«являлась сельским поземельным объединением жителей деревень на Беларуси, а также Речи Посполитой и в Украине»¹. Громада выполняла значительную роль в организации крестьянского землепользования, самоуправления и уплаты феодальной ренты. В IX–XII вв. *громада* на белорусских землях у литвин и западных балтов была относительно самостоятельной организацией сельского населения, ее члены считались свободными людьми.

В настоящее время единой общепризнанной теории местного самоуправления не существует, разные авторы выделяют несколько наиболее типичных теорий местного самоуправления.

Так, Е.С. Горботюк среди наиболее известных выделяет следующие три теории местного самоуправления: теория свободной общины (теория естественных прав общины); общественная (хозяйственная) теория самоуправления; государственная теория самоуправления².

Другие авторы полагают, что вместо теорий местного самоуправления следует рассматривать основные научно-теоретические *концепции*, определяющие важнейший элемент правовых основ местного самоуправления – полномочия органов местного самоуправления. В этой связи рассматриваются следующие теории:

- 1) теория собственных естественных полномочий местного самоуправления;
- 2) теория государственных полномочий местных властей;
- 3) теория дуализма местного самоуправления.

Если первая и вторая теории противостоят друг другу, то третья стремится примирить противоположности первых двух теорий³.

В свое время профессор и проректор Санкт-Петербургского императорского университета, специалист по государственному праву, административному праву и местному самоуправлению России и Западной Европы Н.И. Лазаревский (1868–1921) выделял четыре теории

¹ Беларуская энцыклапедыя: у 18 т. Т. 5 : Галыцы–Дагон / Рэдкал. : Г. П. Пашкоў і інш. – Мінск : БелЭн, 1997. – С. 389.

² Горботюк, Е. С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор / Е. С. Горботюк // Вестник СПбГУ. – Сер. 6. – 2015. – Вып. 1. – С. 22.

³ Штатина, М. А. Компетенция органов местного самоуправления в зарубежных странах / М. А. Штатина // Вестник РУДН. Серия: юридические науки. – 2000. – № 1. – С. 90.

местного самоуправления: теория свободной общины; хозяйственная и общественная теория самоуправления; теория самоуправляющейся единицы как юридического лица; политическая теория¹.

В современной литературе по муниципальному праву С.А. Авакьян выделяет пять общепризнанных теорий:

- 1) теория свободной общины (естественных прав общины);
- 2) общественная (хозяйственная) теория самоуправления;
- 3) государственная теория самоуправления;
- 4) теория дуализма муниципального управления;
- 5) теория муниципального социализма².

В советский период теоретические вопросы организации местной власти в форме местных Советов и их исполкомов изучались в первую очередь такими научными дисциплинами, как «Советское строительство» и «Советское государственное право». Большую роль в развитии правовых основ деятельности местных Советов Беларуси внес профессор Головкин А.А. и другие белорусские юристы³.

Следует отметить, что большинство специалистов в области местного самоуправления считают, что местные Советы советского периода государственности не были органами самоуправления, поскольку Советы были полностью зависимы от вышестоящих государственных органов и выступали «камуфляжем», прикрывая деятельность КПСС и ее органов. Формально компетенция Советов регулировалась конституциями, указами Президиума Верховного Совета БССР, законами о Советах различных уровней, а реально вопросы деятельности Советов определялись постановлениями ЦК КПСС и ЦК КПБ, совместными постановлениями ЦК КПБ, Президиума Верховного Совета БССР и Совета Министров БССР.

Местные Советы так и не обрели качеств органов, одновременно принимающих и исполняющих решения и самостоятельно разрешаю-

¹ Лазаревский, Н. И. Самоуправление. – Мелкая земская единица. Сб. статей / Н. И. Лазаревский. – СПб, 1903. – С. 1–61.

² Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – С. 37.

³ Головкин, А. А. Советское строительство : учеб. пособие для юридических фак. и вузов / А. А. Головкин, А. Н. Крамник, Е. Н. Тагунов; под ред. А. А. Головкин. – Минск: «Выш. школа», 1979. – С. 148.

ших вопросы местной жизни. В условиях прежней системы, когда государство и общество были слиты в единый монолит, цементируемый одной партией, самоуправленческие функции Советов фактически отсутствовали.

Теоретической основой функционирования местных органов власти советского периода являлась теория социалистического самоуправления народа, которая была разработана в рамках теории социалистического народовластия.

Социалистическое самоуправление народа как концепция и общественная практика приобрело особую актуальность в СССР в 70-е годы прошлого столетия и было связано с задачей достижения советским обществом нового качественного состояния на основе ускорения социально-экономического развития. Речь шла о все более полном вовлечении граждан в управление государственными и общественными делами, улучшении деятельности выборных органов народной власти, повышении роли массовых организаций, эффективном использовании всех форм представительной демократии.

Как отмечал в свое время Ю.А. Тихомиров, «самоуправление представляет собой наивысшую форму управления делами общества, основанную на единстве его субъектов и объектов, непосредственном участии граждан в выполнении задач народовластия. Для него свойственны самоорганизация, т. е. свободное формирование организаций путем объединения, выборов и т.д., подконтрольность выборных лиц, непосредственное принятие решений и их реализация, саморегулирование, активная самодеятельность людей, их высокая социальная ответственность»¹.

Как механизму народовластия, постепенно соединяющему субъекты и объекты управления, социалистическому самоуправлению были присущи такие черты, как широкое (но еще не поголовное) участие граждан в управлении, политический характер и функционирование государства, сочетание профессиональных и общественных начал в управлении, использование методов убеждения и государственного принуждения, правовое регулирование поведения людей.

¹ Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М : Ин-т гос. и права АН СССР, 1986. — С. 35.

Следовательно, социалистическое самоуправление, по мнению идейных вдохновителей этой теории, осуществлялось в государственных и общественных формах. Исторически оно формировалось постепенно, сначала как власть рабочих и крестьян, власть трудящихся, наконец, как власть народа – новой социальной и интернациональной общности людей. Такова диалектика развития самоуправления, которое можно рассматривать сначала в качестве одной из форм управления в обществе, когда преобладает государственное управление, а в будущем – в качестве его универсальной формы.

В теории социалистического самоуправления выделялись следующие *формы самоуправления*:

- а) КПСС, постоянная и действующая на основе демократических принципов и выступающая в этом смысле образцом демократического типа жизнедеятельности всех социальных ячеек общества;
- б) Советы народных депутатов, обеспечивающие государственные формы самоуправления народа в масштабе всей страны;
- в) массовые общественные организации, объединяющие граждан по интересам и способствующие их самодеятельности;
- г) народный контроль, позволяющий гражданам участвовать и контролировать выполнение государственных и общественных решений;
- д) трудовые коллективы, участвующие в управлении государственными и общественными делами наряду с производительным трудом граждан по созданию материальных и духовных благ;
- е) прямая демократия как способ непосредственного волеизъявления и принятия решений.

Местные Советы рассматривались в СССР как органы, имеющие «двойственную» природу – как органы государственной власти на местах, входящие в единую систему Советов, и органы общественного самоуправления населения, представляющие интересы народа. Однако они так и не обрели качеств органов, которые самостоятельно решают вопросы местной жизни и фактически реализуют свои конституционные полномочия, что позволило бы им осуществлять не только нормотворческую, но и управленческую функцию.

Принято считать, что современное местное самоуправление в Беларуси развивается на основе государственной теории. Одним из существенных недостатков этой теории является то, что органы местного управления и органы местного самоуправления организационно не обособлены, а финансовыми ресурсами и коммунальной собственностью распоряжаются органы местного управления. Дальнейшее развитие местного самоуправления в рамках старых теорий не принесет позитивных результатов, поэтому в качестве первостепенной проблемы теоретического характера выступает использование новых теорий организации местной власти. Полагаем, в качестве такой теории следует рассматривать теорию публичной власти или нового публичного администрирования.

Современное местное самоуправление в зарубежных странах рассматривается в рамках теории публичной власти, *нового публичного администрирования* (менеджмента) – New Public Management (NPM), которая появилась в начале 1980-х гг.

Научная теория публичной власти на местном уровне впервые получила разработку в политических учениях английских либералов и французских просветителей XVII–XVIII в., связывающих его природу и роль с идеями выборности местных властей и самоуправления общин, выдвинутыми в противовес феодальному абсолютизму.

По версии экспертов в области государственного и муниципального управления Всемирного банка Ника Мэннинга и Нила Парисона для современной теории NPM характерно широкое использование при перераспределении полномочий в пользу органов самоуправления в системе органов публичной власти принципа децентрализации¹.

В зарубежной науке публичного и административного права понятие «публичное администрирование» не переводится как «государственное управление», а рассматривается как функционирование органов публичной администрации. Между государственным управлением в его советском и постсоветском понимании и публичным администрированием имеется определенное различие. Существуют различные школы административно-государственного управления или публично-го администрирования: американская, французская, германская, британская и другие.

¹ Мэннинг, Ник. Реформа государственного управления: международный опыт; пер. с англ. / Ник Мэннинг, Нил Парисон. – М : Изд-во «Весь Мир», 2003. – С. 165.

Как отмечает профессор МГУ И.А. Василенко, анализ современного опыта государственного управления в странах Запада показывает, что демократическое государство может эффективно функционировать лишь в том случае, если в нем однозначно разделены органы и службы федеральные и региональные, а те и другие отделены от муниципальных служб (органов) местного самоуправления¹.

В структурно-организационном плане публичное администрирование проявляется через систему органов правительственной администрации (на центральном и местном уровнях) и органов муниципальной власти, т.е. органов местного (территориального) самоуправления².

Приведем пример легального определения публичной администрации. Так, в ст. 1 Законе Республики Польша от 05.08.1998 «О правительственной администрации в воеводстве» установлено, что местной публичной администрацией в воеводстве являются: 1) органы правительственной администрации – воевода, осуществляющий власть общей администрации, а также органы администрации специальной компетенции; 2) органы самоуправления воеводства³.

Рассматривая публичную власть на местном уровне в ФРГ, некоторые авторы отмечают, что местная публичная власть всегда носила и носит зависимый характер, определяемый степенью использования этого института государством, которое приспособливает его для наиболее эффективного выполнения своих функций. При этом сохраняется определенная автономия территориальной общины, предоставляемая возможностью участия граждан в управлении вопросами местного значения.

Местное самоуправление, таким образом, может рассматриваться как распределение обязанностей по управлению публичными делами между центральной и местной властью, т.е. как уровень публичного управления наиболее приближенный к населению и дающий возможность принятия в нем участия. Отстраненность государственных слу-

¹ Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Учебное пособие / И. А. Василенко. – М. : Изд. корпорация «Логос», 1998. – С. 140.

² Ustrój administracji publicznej / pod red. Ewy Nowackiej. – Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000. – S. 15.

³ O administracji rządowej w województwie [Электронный ресурс] : Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступа : <http://www.abc.com.pl>. – Дата доступа : 20.02.2021.

жащих от решения местных дел, их передача выборным от местного сообщества органам, обеспечивает в теории наиболее эффективное решение местных дел.

Публичная власть выступает как способ организации управления делами определенного публичного сообщества, территориального публичного коллектива – общины в ФРГ¹.

Современные теории публичного управления учитывают отдельные положения различных теорий местного самоуправления. Так, элементы хозяйственной теории местного самоуправления являются обоснованием выделения собственной компетенции местного самоуправления, поиска рационального разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Одна из основных идей общественных теорий – возможность организации местного самоуправления по инициативе граждан – может быть с успехом трансформирована в положение о наиболее эффективном привлечении граждан к участию в решении публичных дел на местном уровне. Поэтому некоторые положения общественной теории самоуправления, теории социального обслуживания должны учитываться при разработке концепций муниципальной власти и совершенствовании правовых основ местного самоуправления.

Существуют различные доктринальные понятия и легальные определения местного самоуправления.

Понятие «местное самоуправление» отражает сложное социальное явление, формирование и развитие которого зависит от исторических, политических, экономических, национально-культурных и иных особенностей развития государственности в конкретных странах.

Понятие «местное самоуправление» не имеет точного и единого научного значения и разными авторами понимается не одинаково.

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться в Европе в XVII–XIX вв.

В зарубежной научной литературе, исследующей местное самоуправление в странах англо-саксонской (англо-американской) правовой семьи, используется термин «местное управление», как синоним самоуправления или муниципального управления².

¹ Малиновская, В. Особенности развития науки административного права в Германии [Электронный ресурс] / В. Малиновская, – Режим доступа : http://pravo.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/08_malinovskayavm.pdf. – Дата доступа: 11.07.2021.

² Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление : теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Форум-Инфра, 1998. – С. 25.

Как отмечает А.М. Осавелюк, «местное самоуправление – это деятельность самого населения территориальной единицы, территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами. Организация власти на местах в демократических государствах осуществляется с обязательным использованием местного самоуправления. Оно может по-разному сочетаться с местным управлением»¹.

В зависимости от степени использования институтов местного самоуправления различают две разновидности систем местного самоуправления или муниципальных систем: англо-американскую и европейскую.

Местное самоуправление является, собственно, ровесником современного конституционализма. Термин «самоуправление» стал широко использоваться в европейской политической и правовой литературе в XIX в. (в Пруссии – с 1850-х, в Российской империи – с 1860-х гг.) и представлял собой перевод английского «self-government», что означало управление определенным кругом дел заинтересованными гражданами без вмешательства посторонней власти.

Нужно иметь в виду, что самоуправление как способ социальной самоорганизации граждан может быть разным – профессиональным (адвокаты, врачи, торговцы, фермеры и т.д.), судебским, студенческим, общественным, а в последнее время распространено самоуправление национальных общностей и языковых меньшинств. Самоуправлением пользуется и церковь (там, где она отделена от государства), а также любые другие ассоциации или вообще социальные группы, которым дано право в определенных законом или уставом границах управлять своими делами, хотя и под надзором государства.

Советская правовая наука долгое время рассматривала зарубежное местное самоуправление как политико-правовой институт, противостоящий государству, нарушающий единство государственной власти. Считалось, что в системе органов социалистического государства нет и не может быть противопоставления его высших органов местным, как и нет самой проблемы местного самоуправления как противовеса центральному государственному управлению.

¹ Осавелюк, А. М. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / А. М. Осавелюк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 281.

Современное понятие «местное самоуправление» рассматривается и раскрывается в следующих аспектах:

- как форма народовластия;
- как право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- как одна из разновидностей социального управления;
- как одна из составляющих основ конституционного строя;
- как институт гражданского общества.

Конституционная норма о народовластии и способах его осуществления содержится практически во всех конституциях стран СНГ. В большинстве этих конституций присутствует формулировка «народ осуществляет свою власть через представительные органы или через своих представителей». Лишь в Конституции Армении (ст. 2) и Конституции Украины (ч. 1 ст. 5) выделяют органы местного самоуправления и устанавливают норму, в соответствии с которой народовластие осуществляется населением через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Особенность народовластия на местном уровне заключается в том, что оно осуществляется не всем народом определенной страны, а лишь его частью — населением конкретной административно-территориальной единицы. Народовластие на местном уровне проявляется через местные представительные органы самоуправления и широкий набор форм непосредственной демократии.

Местное самоуправление как одна из основ *конституционного строя* представляет основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление власти по горизонтали) определяет систему управления в государстве (деление властей по вертикали).

Обосновывая связь *гражданского общества* с практикой самоуправления, А.С. Автономов отмечает, что «в идеале самоуправление означает, что управляющими и управляемыми являются одни и те же люди. Становление и развитие системы местного самоуправления свидетельствует об эволюции общества, граждане которого заявляют о готовности включиться в процесс общественно-политического развития, принимая всю меру ответственности за свое достойное существо-

вание, а гражданское общество – это такое состояние общества, когда люди взаимодействуют друг с другом в интересах управления их общими делами»¹.

В отношении местного самоуправления как элемента гражданского общества существуют различные мнения, но общим является то, что все авторы подчеркивают их взаимосвязь².

В качестве универсального понятия местного самоуправления в странах современной Европы принято использовать определение, которое содержится в п. 1 ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления (далее – ЕХМС), где под местным самоуправлением понимается «право и фактическая способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть публичных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории»³.

В ЕХМС в качестве основного субъекта самоуправленческих, муниципально-правовых отношений выступает территориальное сообщество или территориальный коллектив (Франция). В ФРГ это община (*gemeinden*), в Республике Польша – гмина (*gmina*), в Королевстве Швеция – коммуна (*kommun*), в Российской Федерации – муниципальное образование, в Азербайджане, Армении и Грузии – муниципалитет.

В странах англо-саксонской правовой семьи деятельность муниципальных органов называется местным управлением (*local government*), иногда – местным самоуправлением (*local self-government*), в ФРГ – коммунальным самоуправлением (*gemeindenverwaltung*), в Республике Польша – территориальным самоуправлением (*samorząd terytorialny*), в Испании и испаноговорящих странах Латинской Америки – локальной автономией (*autonomia local*).

¹ Автономов, А. С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления / А. С. Автономов. – М.: МЭИИ, 1998. – С. 45.

² Куневич, Г. Г. Местное самоуправление и гражданское общество в социальном государстве // Конституционно-правовые основы развития Республики Беларусь как социального государства в современных условиях : межд. научно-практ. конф. (Минск, 3–4 окт. 2019 г.) / редкол. Г. А. Василевич (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2019. – С. 91–100.

³ Европейская хартия местного самоуправления (European Charter of Local Self-Government, ETS No.122). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> – Дата доступа : 20.09.2020.

В 1990-е гг. одной из теоретических проблем стал поиск новой теории организации местной публичной власти, что предполагало существенное изменение правовых принципов формирования и функционирования этой власти. Происходило простое заимствование норм зарубежного законодательства. Местные советы Беларуси получили название органов местного самоуправления, но новое законодательство разрабатывалось на основе старых принципов.

Современные системы местного самоуправления стран Европы базируются на принципах децентрализации, subsidiarity, организационной и финансовой автономии.

В теории права правовые принципы рассматриваются как системообразующие категории нормотворчества, определяющие направленность совершенствования или модернизации законодательства.

В.И. Шабайлов подчеркивал, что в принципах объективируется системообразующая роль (функция) правовой системы общества. Они обеспечивают устойчивую, системную связь между различными нормами права, имеют определенное значение в правоустановлении. Правовые нормы в случае противоречия принципам должны быть приведены в соответствие с ними¹.

Среди правовых принципов местного самоуправления важнейшая роль принадлежит децентрализации. Она не сводится к принципу организации только местного самоуправления или муниципальной власти, а рассматривается как базовый принцип организации системы органов публичной администрации².

Мировой опыт местного самоуправления весьма разнообразен. В мире существует столько национальных систем и типов местного самоуправления, сколько насчитывается государств. Местное самоуправление является не столько правовым, сколько социальным явлением и развивается под влиянием различных внутренних и внешних факторов.

¹ Шабайлов, В.И. Принципы как системообразующая категория нормотворчества / Право в современном белорусском обществе : сб. науч. труд. – Минск : Бизнес-софт, 2017. – № 12. – С. 97.

² Куневич, Г. Г. Децентрализация как принцип организации системы органов публичной администрации: Беларусь и зарубежный опыт / Цифровая экономика – экономика будущего: исторические предпосылки, правовая основа и экономический эффект : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Минск, 28 февр. 2019 г. / Минский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова» редкол. : А. Б. Елисеев, И. А. Маньковский (гл. ред.) [и др.]. – Минск : СтройМедиаПроект, 2019. – С. 49.

Национальные системы местного самоуправления зависят от различных факторов – исторических, географических, конфессиональных, политических, правовых, экономических, этнических, особенностей государственного устройства страны и политического режима.

Анализируя зарубежную практику современного местного самоуправления, разные авторы выделяют различные его типовые модели. Большинство исследователей эволюций местного самоуправления выделяют три модели: англосаксонская (в основе общественная теория), континентальная (в основе государственная теория) и смешанная.

Полагая, разделение и классификацию систем организации местного самоуправления или муниципального управления различных стран на типовые модели следует осуществлять на основе следующих критериев:

- отличие правовых семей, в рамках которых сформированы национальные правовые системы и осуществляется правовое регулирование местного самоуправления;
- отличие в теориях и концепциях местной публичной власти (характер взаимоотношений между органами местного самоуправления и центральными органами правительственной администрации) и ее роли в системе публичного управления;
- наличие на местных уровнях административно-территориального устройства только органов местного самоуправления или наличие как органов местного самоуправления, так и органов местного управления;
- способы регулирования компетенции местных органов (позитивного или негативного регулирования);
- способы административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;
- особенности государственной и муниципальной служб.

Принято считать, что в Европе были сформированы две основные модели местного самоуправления, которые в том или ином сочетании распространились по всему миру – англосаксонская и континентальная.

Кроме перечисленных моделей, некоторые авторы рассматривают смешанную (гибридную) (Германия, Австрия, Япония) и советскую модели¹.

¹ Емельянов, Н. А. Местное самоуправление: международный опыт / Н. А. Емельянов. – Тула, 1996.

Советская модель, существовавшая во всех странах социалистического блока, сохранилась в Китае, в КНДР, на Кубе, во Вьетнаме — странах тоталитарного социализма, формально могла бы считаться самоуправляющейся, так как все местные представительные органы формируются выборным путем. Руководство и контроль сверху осуществляется на основе принципа «демократического централизма». Суть его состоит в подотчетности и подконтрольности нижестоящих выборных органов вышестоящим, обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих и праве вышестоящих органов отменять решения, принятые нижестоящими органами.

Страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) в 1990-е гг. практически отказались от советской модели, взяв за основу для проведения административных и муниципальных реформ западноевропейскую континентальную модель организации местной публичной власти, как наиболее близкую их правовым системам.

Выделение данных моделей базируется на принципах, которые лежат в основе отношений местных органов самоуправления различных уровней управления, как между собой, так и с вышестоящими властями. В первую очередь речь идет о принципе децентрализации в системе органов публичной администрации, противоборства принципов централизации и децентрализации в управлении. Современные системы местного самоуправления стран с демократическим политическим режимом являются децентрализованными. В то же время местное самоуправление — это децентрализованный элемент организации государства, включающий широкие начала демократии не в противовес государству, а как часть конституционного механизма государства.

Для Беларуси наибольший интерес представляет *континентальная европейская модель* организации местной власти, поскольку в историко-правовом плане нам она ближе. Национальная правовая система Беларуси является частью романно-германской правовой семьи и для совершенствования правовых основ местного самоуправления в первую очередь необходимо учитывать и заимствовать опыт муниципального законодательства стран континентальной Европы.

Более пристальное изучение особенностей организации местного самоуправления европейских стран позволяет выделить, по нашему мнению, следующие *четыре подсистемы* в рамках муниципальной континентальной модели местного самоуправления:

- 1) романская — Франция, Италия, Греция;

- 2) германская – ФРГ, Австрия, Бельгия, Швейцария, Нидерланды, Люксембург;
- 3) иберийская – Испания и Португалия, а также Бразилия, Мексика и др. страны Латинской Америки;
- 4) скандинавская – Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия.

Полагаем, что из приведенных четырех подсистем для Беларуси ближе всего в силу многих факторов, в том числе и ментальности, скандинавская модель.

В то же время некоторые исследователи муниципальных реформ в СНГ считают, что среди государств – участников СНГ наиболее четко выраженная административная (советская, вернее «квазисоветская») модель сформировалась в Казахстане и Беларуси. Выбор термина «квазисоветская» определяется тем, что хотя указанные государства юридически и не являются «советскими», однако в основе их государственного устройства еще сохраняются элементы советской системы управления. Речь идет о жесткой централизации публичной власти и функционировании органов местного самоуправления в системе государственной власти¹.

Анализ законодательства Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении свидетельствует об асимметрии компетенции между местными исполкомами и местными советами, о концентрации компетенции по решению местных дел в системе органов местного управления. В общем, доминирует централизм.

В исследованиях современных проблем организации публичной власти отмечается, что в Европе проблемы разделения властей на муниципальном уровне трансформируются в вопросы взаимодействия уровней власти, а также в проблемы разграничения полномочий между отдельными органами и должностными лицами, входящими в систему местной власти².

¹ Чихладзе, Л. Т. Местное самоуправление и местное управление в странах – участниках СНГ: теория, практика и тенденции развития : Автореф. дисс. на соиск. д. ю. н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://emsu.ru/face/dissert/davtoreferat_chihladzelt.pdf. – Дата доступа 11.07.2021.

² Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. колл. и отв. ред. – д. ю. н., профессор Авакян С. А. – М.: Юстицинформ, 2014. – С. 307.

В белорусском законодательстве легальное определение местного самоуправления содержится в п. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и трактуется как самоорганизация населения для решения вопросов местного значения через органы местного самоуправления и формы участия граждан в государственных и общественных делах. Из данного определения следует, что ключевой элемент системы самоуправления – это органы самоуправления.

Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятый Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ 27.11.2015 № 43-11г., в ст. 2 установил, что «под местным самоуправлением понимается форма осуществления народом своей власти в соответствии с конституцией и законами государства, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения»¹.

Полагаем, местное (территориальное) самоуправление следует рассматривать как вид социального управления и способ социальной самоорганизации граждан в организационно-правовых формах, установленных в законодательных актах, а основным субъектом самоуправленческих социальных отношений выступает территориальное сообщество или территориальный коллектив, население определенной территории.

§ 2. Правовые основы местного самоуправления в Республике Беларусь

Под правовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность правовых норм различного уровня, регулирующих вопросы организации и осуществления местного самоуправления в различных формах. В литературе предлагаются различные точки зрения относительно сущности правовой основы местного самоуправления. К примеру, Н.В. Постовой предлагает понимать ее как «взаимосвязанную

¹ О новой редакции модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 27 ноября 2015 г., № 43-11 // КонсультантПлюс : Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления»¹.

Другие авторы под правовой основой местного самоуправления понимают «совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления»².

Необходимость совершенствования законодательства о местном управлении и самоуправлении обусловлена рядом факторов и следует из анализа предыдущих этапов функционирования системы местных органов власти Беларуси. Цель совершенствования законодательства в названной сфере – повышение эффективности и оптимизация системы местной власти, расширение полномочий местных Советов депутатов в решении вопросов местного значения.

По мнению ряда исследователей, в современном белорусском обществе назрела необходимость в повышении роли местных Советов в решении конкретных социально-экономических проблем, а для этого необходимо перераспределить компетенцию местных органов власти в пользу местных Советов и увеличить их финансово-экономические ресурсы. Особенно это связано с государственным характером коммунальной собственности.

Следует согласиться с позицией А.В. Карамышева, что «государственный характер коммунальной собственности, как и государственный статус самоуправления, серьезно повлиял в негативном плане на механизм решения вопросов, связанных с: 1) распределением объектов собственности между государством и административно-территориальными единицами; 2) государственным регулированием коммунальной собственности; 3) учетом специфики видов коммунальной собственности; 4) разграничением полномочий между местными представительными и исполнительными органами; 5) разрешением споров, связанных с собственностью»³.

¹ Постовой, Н. В. Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 1998. – С. 143.

² Прудников, А. С. Муниципальное право России: курс лекций / А. С. Прудников, В. А. Кудин, Н. А. Лимонов. – М. : ЮИ МВД РФ, 2003. – С. 43.

³ Комментарий к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 22.02.1991 г. / А. В. Карамышев, В. И. Дриц. – Минск: Тесей, 2003. – С. 140.

В.К. Сидорчук акцентирует внимание на противоречивой ситуации в сфере местных финансов. В частности, административно-территориальные единицы несут основное бремя расходов по жизнеобеспечению, несмотря на то, что они имеют ограниченную финансовую основу. Местные органы власти отвечают перед населением за объем и качество гарантированных населению в законах услуг, а государство не отвечает перед органами местного самоуправления за объем и качество ресурсов на обеспечение этих услуг¹.

Анализ действующего законодательства свидетельствует, по мнению О.И. Чуприс, что органы местного управления – исполнительные комитеты – по-прежнему занимают доминирующее положение при решении вопросов местного значения, что предполагает чрезвычайно широкий объем компетенции и полномочий. Соответственно, для решения отнесенных к ведению исполнительной власти вопросов требуется наличие большого аппарата управления, а также значительных материальных ресурсов. Кроме того, само законодательство в определенной степени выступает в качестве сдерживающего фактора проявления инициативности представителей гражданского общества в самостоятельном решении вопросов местной жизни².

Отметим, что в настоящее время почти 25 процентов административных районов Беларуси являются не только дотационными, но и депрессивными, а существующих ресурсов у местных Советов базового уровня для решения социально-экономических проблем этих районов явно не достаточно³.

Развитие местного самоуправления в Беларуси сдерживается, в частности, отсутствием современной научной концепции совершен-

¹ Сидорчук, В. К. Организационно-правовые основы экономического обеспечения местного самоуправления / В. К. Сидорчук. 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Тесей, 2007. – С. 133.

² Чуприс, О.И. Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / О.И. Чуприс [и др.]; под ред. О.И. Чуприс. – Минск : БГУ, 2016. – С. 55.

³ Об утверждении плана развития отдельных регионов, отстающих по уровню социально-экономического развития [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 9 октября 2019 г., № 689 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

ствования (модернизации) системы местного самоуправления и недооценкой его роли в функционировании демократического правового государства.

Одной из *проблем* эффективного местного самоуправления выступает отсутствие четкого разграничения компетенции между местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами различных территориальных уровней; между республиканскими органами государственного управления и местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами; низкая ответственность государственной власти на местах перед гражданами.

О необходимости совершенствования законодательства о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь свидетельствуют, в частности, положения Указа Президента Республики Беларусь от 15.12.2016 № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016 – 2020 годы», в ч. 4 пп. 5.8 п. 5 которого предусматривается, что «часть функций и полномочий республиканских органов государственного управления, связанных с управлением организациями, переданными из республиканской собственности, предлагается передать на уровень органов местного управления и самоуправления с расширением полномочий и сфер ответственности последних за обеспечение эффективности их деятельности». В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575, отмечены проблемы, решение которых связано с компетенцией органов местной власти: удовлетворение основных социальных потребностей граждан; минимизация негативных последствий социальной дифференциации и социальной напряженности в обществе; высокие административные барьеры для развития бизнеса, предпринимательской активности; резкое социальное расслоение и высокая дифференциация уровня доходов населения; значительные различия в качестве жизни городского и сельского населения, жителей больших, средних и малых городов.

В документе программного характера – Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 г. (далее – НСУР 2030) – одной из задач названо расширение полномочий местного самоуправления в решении социально-экономических, природоохранных и экологических проблем, сокращение дотационности районов и обес-

печение высокого уровня жизни населения во всех регионах. Также предполагается совершенствование административно-территориального деления¹.

Кроме этого в НСУР 2030 названы следующие очень *важные задачи*, решать которые будут органы местного управления и самоуправления:

- опережающее развитие городов и районов, выступающих центрами территориальных кластеров;
- повышение социальных стандартов жизни населения по мере экономического роста, их дифференциация с учетом особенностей расселения населения, прежде всего для сельских районов;
- дифференциация системы социальных льгот и выплат;
- развитие социально-культурных центров, имеющих многофункциональный характер и др.

Предполагается передача на региональный уровень на основе принципа *субсидиарности* полномочий в области охраны общественного порядка, коммунального обслуживания, строительства дорог, благоустройства и охраны окружающей среды, поддержки малого и среднего бизнеса, полномочия в социальной сфере.

Некоторые из перечисленных задач, решение которых возлагалось и на органы местной власти, ставились в государственных программах на 2010–2015 гг., в НСУР 2020, но по различным и до конца не выявленным причинам не были реализованы. Напрашивается вывод, что для того, чтобы не повторился подобный вариант выполнения (или видимости попыток выполнения) задач НСУР 2030 необходимы некоторые радикальные решения, к которым относится и конституционная модернизация местной власти.

Правовые основы местного самоуправления включают следующие элементы: конституционные, территориальные, организационные и финансово-экономические основы. Рассмотрим их подробнее.

¹ См.: Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-pefiod-do-2030-goda.pdf>. С. 147. – Дата доступа: 12.07.2021.

2.1. Конституционные основы местного самоуправления

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его конституционная модель, представляющая собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависят эффективность самоуправления, оптимальность сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов. Конституционную модель организации местного самоуправления в теории конституционного и муниципального права принято называть конституционными основами местного самоуправления.

По мнению Г.А. Василевича, конституционные нормы и принципы формируют правовую парадигму, так как они отражают и одновременно формируют концепцию законодательного развития государства и общества. Конституционные нормы могут придать новые импульсы работе представительных органов, т.е. деятельности тех институтов власти, которые наиболее близки народу¹.

Конституционные основы (модели) включают конституционные нормы, закрепляющие основные *принципы* организации местного самоуправления, систему органов и *организационно-правовых форм* местного самоуправления, *гарантии* осуществления местного самоуправления. Есть ли подобные нормы в действующей Конституции Беларуси? Только отчасти.

Актуальность и практическая значимость конституционной модернизации системы местного управления и самоуправления вытекает из внутренних потребностей государства. Конституционная модернизация придаст импульс и послужит *катализатором* повышения эффективной работы органов местного управления и самоуправления, приведет к совершенствованию механизма взаимодействия государства с обществом. В связи с этим можно констатировать, что местное самоуправление – важнейший стабилизирующий институт всего общественного устройства.

Согласно ст. 117 Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление осуществляется гражданами:

- 1) через местные Советы депутатов;
- 2) исполнительные и распорядительные органы;

¹ Василевич, Г. А. Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика / Г. А. Василевич, С. Г. Василевич. – Минск : БГУ, 2014. – С. 20.

- 3) органы территориального общественного самоуправления;
- 4) местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Недостатки раздела V «Местное управление и самоуправление» действующей Конституции состоят в следующем:

- 1) предполагается, что граждане в равной степени участвуют в местном управлении и самоуправлении;
- 2) нет принципов организации местного управления и самоуправления (это разные принципы);
- 3) отсутствует система органов местного самоуправления;
- 4) местное самоуправление организационно не обособлено от местного управления;
- 5) территориальное общественное самоуправление считается органом самоуправления, но не обладает государственно-властными полномочиями;
- 6) не закреплена подотчетность и подконтрольность органов местного управления Правительству.

2.2. Территориальные основы местного самоуправления

Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления:

- 1) уровни административно-территориального устройства (далее – АТУ) (три уровня в Беларуси и Италии, два уровня местного самоуправления существуют в Молдове, Швеции, Дании, Нидерландах, один – в Литве, Эстонии, Финляндии и в регионах (штатах) большинства стран Латинской Америки;
- 2) виды территорий и категории населенных пунктов, в пределах которых осуществляется местное самоуправление;
- 3) порядок установления и изменения границ территорий, в пределах которых формируются органы местного самоуправления;
- 4) территории для осуществления форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении (избирательные округа, участки проведения местного собрания или референдума, микрорайоны для формирования органов территориального общественного самоуправления);

- 5) порядок изменения границ и укрупнения административно-территориальных единиц (далее – АТЕ) (Правительством, региональными органами государственного управления или населением на референдуме);
- 6) территории специального режима управления.

Существуют также упрощенные подходы к трактовке территориальных основ организации местного самоуправления и административно-территориального устройства, которые сводятся к тому, что, во-первых, в соответствии с АТУ строится система местных органов общегосударственной (правительственной) администрации общей компетенции, представляющих правительство, различные министерства и департаменты, и иные организации и, во-вторых, АТУ определяет систему выборных органов местного самоуправления.

Территориальная организация местного самоуправления обобщенным образом представлена в виде территориальных уровней, в рамках которых предусмотрено право населения участвовать в решении местных вопросов самостоятельно или через избираемые им органы местного самоуправления.

В Республике Беларусь местное самоуправление создается в административно-территориальных единицах. В соответствующих АТЕ образуются и действуют также органы местного управления (исполнительные и распорядительные органы), территориально построенные аналогично Советам.

Систему органов местного самоуправления в Республике Беларусь образуют местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления. Последние формируются на части АТЕ в границах, установленных соответствующими местными Советами и исполкомами.

Система местных Советов депутатов в Республике Беларусь состоит из *трех территориальных уровней*:

- 1) областной (региональный) уровень, к которому относятся областные и Минский городской Советы депутатов;
- 2) базовый уровень, который включает городские (городов областного подчинения) и районные Советы депутатов (Минский городской Совет также обладает правами Совета базового уровня);
- 3) первичный уровень, к которому относятся городские (городов районного подчинения), поселковые и сельские Советы депутатов.

По нашим подсчетам в 2003 г. в Беларуси было 1672 местных Советов, а на момент проведения выборов депутатов местных Советов 28 созыва (18 февраля 2018 г.) осталось 1309 Советов¹. За последних 15 лет количество местных Советов депутатов в Беларуси уменьшилось на 363 Совета, при этом обоснования и концептуальные подходы к совершенствованию территориальных основ самоуправления не были разработаны.

Вертикальная территориальная организация органов местного самоуправления определяет систему подчиненности нижестоящих территориально Советов вышестоящим. Так, согласно ч. 2 ст. 122 Конституции Республики Беларусь «решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами».

В Республике Беларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок²; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования³; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул)⁴; в Кыргызстане – область, район, город, поселок (айыл)⁵ и др.

¹ Выборы депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь 28 созыва [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.rec.gov.by/ru/vybory-2018>. – Дата доступа: 11.07.2021.

² Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З : в ред. Закона от 31 декабря 2014 г., № 229-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

³ Кодекс о местном самоуправлении [Электронный ресурс]: Органический Закон Грузии от 5 февраля 2014 г., № 1958-Ис // Законодательный Вестник Грузии. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=55>. – Дата доступа: 10.07.2021.

⁴ О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ : в ред. Закона от 27.12.2019 г. №291-VI ЗРК // Законодательство стран СНГ. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1170. – Дата доступа : 11.07.2020.

⁵ О местном самоуправлении [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 года № 101 : в ред. Закона от 8 августа 2019 года № 118 // Режим доступа: https://shailoo.gov.kg/ru/ZakonodatelstvoMyyzambar/ZakonyMyyzambar/O_mestnom_samoupravlenii/. – Дата доступа: 12.07.2021.

Анализ законодательства государств – участников СНГ позволяет сделать вывод о сформировавшейся тенденции упразднения первичных уровней АТУ.

Для территориальных основ местного самоуправления Беларуси характерны два проблемных вопроса:

- 1) самоуправление в городах;
- 2) количество уровней АТУ.

В настоящее время в Беларуси городские Советы депутатов действуют в столице, областных центрах, Барановичах и Борисове. Остальные города объединены с административными районами и как следствие городских Советов в этих городах нет.

Существует трехуровневая система местных Советов депутатов и местных исполкомов, сложившаяся еще в 1964 г. Для Беларуси как небольшого унитарного государства трехуровневая система является слишком громоздкой.

Для небольших унитарных государств характерно наличие двух уровней организации местного самоуправления. Двухуровневые системы местного самоуправления существуют в Болгарии (области и общины), Венгрии (округа и общины), Греции (номархии и общины), Дании (амты и коммуны), Нидерландах (провинции и коммуны), Чехии (края и общины), Швеции (ландстинги и коммуны) и т. д.

Полагаем, следует перейти в Беларуси на два уровня местного самоуправления с введением вместо сельсоветов вспомогательного уровня, используя опыт солецтв в Польше и сенюний в Литве.

В 2010 г. в Греции были проведены радикальные территориальные реформы местного самоуправления, которые привели к значительному сокращению числа общин. Муниципалитетами считаются поселения с численностью населения более 2500 человек. Деятельность и правовой статус органов местного самоуправления второго уровня – номархий регулируется Номархияльным кодексом 2001 г.¹

Анализируя территориальную организацию местного самоуправления в государствах континентального права можно выделить ряд

¹ Собиров, А. С. Правовые основы местного самоуправления в Греции / А. С. Собиров // Всероссийский научно-практический журнал «История, философия, экономика и право». – 2015. – № 4. – С. 1–5.

основных тенденций. Так, первой из них является образование новых территориальных единиц путем придания данного статуса несамостоятельным до этого времени территориальным сообществам. Вторая тенденция состоит в изменении административных границ ранее созданных административно-территориальных единиц. В данном направлении работа проводилась по различным векторам развития:

- а) путем укрупнения территориальных образований низших уровней территориального устройства. Примерами могут выступать Эстония (реформы 2015–2018 гг.), Франция (реформы 2014–2015 гг.);
- б) выделение из состава более крупных территориальных единиц более мелких с самостоятельным статусом территории;
- в) организация межмуниципального территориального взаимодействия.

Главной причиной проведения такого рода территориальных реформ послужила необходимость приведения в соответствие с реальной социально-экономической ситуацией территориальных границ административно-территориального деления в государстве.

В 1996 г. Центр проблем самоуправления разработал проект Закона «Об административно-территориальном делении Республики Беларусь» с двумя основными уровнями – уровнем поветов (округов) и волостей вместо сельских советов, плюс вспомогательного уровня. Поветовый уровень включал 20 АТЕ, а волостной – примерно 500 АТЕ. За основу были взяты наработки Научно-исследовательского экономического института Госплана БССР начала 1980-х гг. схемы развития и размещения производительных сил республики с использованием метода интегрального экономико-географического районирования. Я.М. Александрович, один из авторов разрабатывавшихся схем районирования, обосновал целесообразность выделения в пределах БССР 19 территориально-производственных комплексов или социально-эколого-экономических регионов на основе наиболее крупных городов без учета Минского региона, который являлся значительно более крупным по сравнению с остальными¹.

¹ Совершенствование административно-территориального деления Беларуси // Концептуальные положения регионального развития Республики Беларусь до 2015 года. – Минск : Право и экономика, 2009. – С. 81.

При этом в качестве факторов образования взамен районов новых крупных округов (поветов) учитывались: топливно-энергетическая база отдельных частей республики; конфигурация транспортной сети; экономическое тяготение менее развитых в промышленном отношении территорий к крупным узлам и центрам; природные и трудовые ресурсы, с точки зрения более полного их использования; специализация сельскохозяйственного производства; географическое положение отдельных частей республики. Также учитывались предложения разработанной в 1980 г. в Беларуси Генеральной схемы комплексной территориальной организации БССР (ГСКТО БССР) с учетом социо-эколого-экономических условий развития страны¹. Как отмечает Г.А. Потаев, в ГСКТО было предложено реформирование административно-территориального устройства – предлагалось создать 20 больших, 67 малых и 400 местных территориальных систем. Предполагалось значительно сократить число органов территориального управления, оптимизировать размеры административных образований, но эти идеи не были реализованы².

2.3. Организационные основы местного самоуправления

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его организационная структура, представляющая собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависят эффективность самоуправления, оптимальность сочетания местных, региональных и общегосударственных интересов.

Организационные основы местного самоуправления представляют собой *совокупность правовых норм*, закрепляющих:

- систему местного самоуправления (виды органов самоуправления и организационно-правовые формы самоуправления);
- внутреннюю структуру органов местного самоуправления;
- порядок и процедуру функционирования органов и организационных структур местного самоуправления;

¹ Власюк, Н. Н. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь. Основные направления и приоритеты развития // Вестник Брестского государственного технологического университета/ Н. Н. Власюк. – 2012. – № 1. – С. 4

² Потаев, Г. А. Градостроительство в Республике Беларусь в XXI веке : ориентиры развития // Academia. Архитектура и строительство. – 2021. – № 2. – С. 29

- порядок взаимодействия органов местного самоуправления с органами местного управления, некоммерческими организациями и гражданами¹.

Внутренняя структура органов местного самоуправления формировалась веками и определяется историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны, ее политическим режимом, а также правовой системой.

Понятие и система органов и организационных форм местного самоуправления в различных странах отличаются, но обычно охватывают два вида органов: *местный представительный орган*, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий, как правило, решения по наиболее важным местным вопросам; и *исполнительный орган* – муниципальная администрация во главе с мэром, бургомистром, главой муниципального образования и т.п.), призванный выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление (на него могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции).

В Российской Федерации система органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно названной статьи в систему органов местного самоуправления входят:

- 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 и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

¹ Куневич, Г. Г. Организационные основы местного самоуправления / Демократия. Закон. Право: сб. материалов круглого стола, посвященного 90-летию со дня рождения Анатолия Александровича Головки (Минск, 12 декабря 2015 г.) / М-во образования Респ. Беларусь [и др.]; под общ. ред. Г. А. Василевича. – Минск : Колорград, 2016. – С. 80.

В Республике Беларусь к органам самоуправления относятся и органы территориального общественного самоуправления. Следует отметить, во-первых, что территориальное общественное самоуправление отсутствует в муниципальных системах Европы и США, во-вторых, в отдельных странах СНГ имеют свои особенности.

В России территориальное общественное самоуправление относится к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В Украине территориальное общественное самоуправление трансформировалось в органы самоорганизации населения и представляет собой форму участия членов территориальных громад в решении вопросов местного значения. В Таджикистане и Узбекистане в качестве органов территориального общественного самоуправления существуют махаллинские комитеты.

Новой организационной формой местного самоуправления Литовской Республики стала сенюния. Согласно ст. 31 Закона Литовской Республики «О местном самоуправлении» сенюния является филиалом администрации самоуправления, действующим на определенной части территории самоуправления (территории бывших сельсоветов). Число сенюний, наименование каждой сенюнии, границы обслуживаемой ею территории и передаваемые сенюнии функции юридического лица своим решением устанавливает Совет самоуправления¹.

При необходимости Совет самоуправления на обслуживаемой сенюнией территории учреждает публичные учреждения и предприятия самоуправления. Сенюния имеет счет в банке. Ее главой является староста (сенюнас), который управляет выделенными сенюнии ассигнованиями. Он является муниципальным служащим, назначается на должность и освобождается от должности директором администрации самоуправления.

Правовой статус сенюнаса кардинальным образом отличается от статуса старосты в сельских населенных пунктах Беларуси.

¹ О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики, 7 июля 1994 г., № I-533 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www.lrs.lt/ru](http://www.lrs.lt/ru). – Дата доступа : 12.07.2021.

2.4. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Анализ сущности понятия «финансово-экономические основы местного самоуправления» в его различных модификациях в национальных правовых системах показывает, что оно многогранно, объемлет массу разных по характеру, степени значения и возможности решения проблем.

К важнейшим параметрам финансово-экономических основ на уровне местного самоуправления относятся: принципы организации местных финансов; источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления; основы финансового и бюджетного планирования в территориальных сообществах (АТЕ); взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами государства; правовой статус коммунальной (муниципальной) собственности; гарантии финансовых прав органов местного самоуправления¹.

В правовом смысле финансово-экономические основы местного самоуправления представляют отдельный институт муниципального права, совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования (МО)².

Данное определение верно для муниципальной системы РФ, но для Беларуси необходимо использовать нормативные дефиниции понятий финансово-экономических основ, применяемые в законодательстве.

Создание необходимых, адекватных функциям и компетенции органов местного самоуправления финансово-экономических основ можно рассматривать как экономическую предпосылку реформирования и становления реального самоуправления.

¹ Куневич, Г. Г. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Республике Беларусь // Правовое государство. Местные власти и органы территориального самоуправления в Республике Беларусь и Германии. Опыт, проблемы, перспективы (материалы международных семинаров). – Минск, 2003. – С. 65.

² Бондарь, Н. С. Муниципальное право РФ : учебник для вузов/ Н. С. Бондарь, В. И. Авсеенко, С. Н. Бочаров; под ред. проф. Н. С. Бондаря. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – С. 407.

В настоящее время фактором, снижающим эффективность деятельности органов местной власти в Беларуси, является не отсутствие полномочий, а дисбаланс между собственными финансовыми ресурсами и обязанностями, которые возложены на органы местного самоуправления. Эта проблема может быть решена путем укрепления их бюджетов и повышения экономической самостоятельности.

Еще в 1996 г. при разработке концепций реформирования местной власти в Беларуси отмечалось, что «главным тормозящим фактором развития местного самоуправления является отсутствие необходимой финансовой базы. Местное самоуправление, не подкрепленное собственными финансовыми средствами, оказывается чрезвычайно уязвимым и практически недееспособным»¹.

В действующей Конституции Республики Беларусь финансово-экономическим основам самоуправления посвящены некоторые статьи разделов V и VII. Так, ст. 121 разд. V Конституции закрепила, что *к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:*

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью.

К сожалению, в ст. 13 Конституции закреплены два вида собственности: государственная и частная, а коммунальная или муниципальная отсутствует (*от редакторов: см. об этом подробнее и гл. 6 настоящей книги*).

Согласно ст. 133–135 Конституции разд. VII «Финансово-кредитная система Республики Беларусь»: «Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты».

Вторым после Конституции по значимости в иерархии нормативно-правовых актов, определяющих финансово-экономическую основу самоуправления, является Закон Республики Беларусь от 04.01.2010

¹ Красущий, А. В. Местное самоуправление – это не дань моде. Это – один из основных показателей демократизации общества / Красущий А. В., Шинкарев В. В. // Сов. Белоруссия. – 1997. – 31 июня.

№ 108-3 «О местном управлении и самоуправлении» (далее – Закон № 108-3). В данном Законе содержится гл. 6 «Экономическая основа местного управления и самоуправления» (ст. 54–57), которая детализирует конституционные положения. Даже из названия главы видно, что Закон определяет не только и не столько финансово-экономическую основу самоуправления, а в большей степени – основу органов местного управления, т.е. исполкомов и местных администраций. Так, ст. 54 установила, что «экономическую основу местного управления и самоуправления составляют коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов местного управления и самоуправления в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым, бюджетным законодательством».

В белорусском законодательстве правовые основы, в том числе и экономические, закреплены совместно для органов местного управления и органов местного самоуправления.

В муниципальном законодательстве Российской Федерации речь идет о финансово-экономических основах муниципальных образований (МО) как основного субъекта муниципально-правовых отношений. В законодательстве Республики Беларусь закреплены финансово-экономические основы двух различных по своей политико-правовой природе субъектов местной публичной власти: органов местного управления (т.е. органов административной, исполнительной власти или, как их называют в Польше, территориальных органов правительственной администрации) и органов местного самоуправления. Отсюда неизбежны правовые коллизии в распределении компетенции и ресурсов между органами местного управления и органами местного самоуправления.

Многие белорусские специалисты в области законодательства о местном самоуправлении считают, что существует целый комплекс проблем в реформировании системы местного самоуправления, причем основополагающей проблемой является именно вопрос финансово-экономических ресурсов местной власти (как органов самоуправления, так и местных исполнительно-распорядительных органов). Это касается местных бюджетов органов самоуправления, коммунальной собственности, местных налогов и финансирования из местных бюджетов выполнения государственных программ.

Коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами, составляют казну соответствующей административно-территориальной единицы. В отечественном законодательстве легальное закрепление основных юридических характеристик коммунального имущества или коммунального хозяйства отсутствует. В нормативных правовых актах речь идет лишь о коммунальных унитарных предприятиях (ст. 43 Закона № 108-З, ст. 113 Гражданского кодекса Республики Беларусь).

Такое положение с учетом общественной значимости коммунальных услуг, по мнению В.К. Сидорчука, может быть оценено как явный пробел. Коммунальные унитарные предприятия рассматриваются как разновидность коммерческих юридических лиц. Соответственно цель их хозяйственной деятельности заключается в извлечении прибыли. Это явно диссонирует с социальными приоритетами коммунальной хозяйственной деятельности¹.

В завершение данной главы следует обратить внимание на программные положения Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 г. (НСУР 2030), в которой предусматривается, что «основными направлениями активизации развития местного самоуправления станут:

- придание нового импульса деятельности местных Советов путем повышения их статуса за счет укрепления местных бюджетов и, соответственно, экономической самостоятельности;
- дальнейшее развитие институтов территориального общественного самоуправления;
- расширение форм прямого участия граждан в государственных делах и общественных инициативах, повышение роли местных сообществ;
- укрепление финансовой базы местного самоуправления»².

¹ Сидорчук, В. К. Правовое положение коммунального хозяйства: монография / В. К. Сидорчук. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2019. – С. 69.

² См.: URL:<http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/>– Дата доступа: 07.07.2021.

§ 3. Становление местного самоуправления в Республике Беларусь в современный период

Анализ изменений конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления и правоприменительной практики за период 1991–2021 гг. позволил автору выделить несколько этапов. Выявление особенностей отдельных этапов является важным с точки зрения совершенствования законодательства, регулирующего правовое положение органов местного управления и самоуправления, определения положительных и негативных аспектов преемственности, эволюции конституционно-правового статуса этих органов. Общий вывод по исследованному периоду развития белорусской государственности – совершенствование и оптимизация системы проводились с целью создания наиболее оптимальной модели функционирования местной власти. В результате была создана эффективная система органов местного управления. Вместе с тем, новые, объективно сложившиеся в стране условия развития социальных, экономических, общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления: поддержка предпринимательства, осуществление административных процедур, усиление социальной защиты граждан, долгосрочное планирование устойчивого социально-экономического развития на местном уровне, увеличение местных бюджетов на первичном уровне, расширение трансграничного сотрудничества белорусских регионов.

История становления современного местного самоуправления Республики Беларусь берет свое начало с апреля 1990 г., когда был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹. Согласно ст. 1 названного Закона местное (территориальное) самоуправление – «это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы». Закон воспринял многие идеи Европейской Хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г. Принципы, заложенные в Закон «Об общих началах местного хозяйства и местного самоуправле-

¹ ВСНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

ния в СССР» были, безусловно, прогрессивные, составили основу концепции демократизации местной власти. Но механизма и реальной почвы для их осуществления фактически не было.

Существует и иное мнение по поводу начала современного периода развития местного самоуправления. Полагаем, что точкой отсчета начала современного периода становления белорусского самоуправления следует считать появление в октябре 1989 г. в Конституции БССР термина «местное самоуправление», когда в Основной Закон были внесены существенные изменения. Статья 131 гласила, что местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с органами общественного территориального самоуправления, общественными организациями и трудовыми коллективами, выносят наиболее важные вопросы местного значения на обсуждение граждан или ставят их на референдумы, вовлекают граждан в работу постоянных комиссий и других подотчетных Советам органов, направляют работу местных добровольных обществ и развивают общественную самодеятельность населения. Далее, срок полномочий всех Советов стал пять лет (ст. 79), появилась положение о несовместимости депутатского мандата местного Совета с должностями в исполкомах (ст. 85), а в качестве субъекта выдвижения кандидатов в депутаты добавились собрания избирателей. Право законодательной инициативы было предоставлено областным и Минскому городскому Советам депутатов (ст. 102).

Первый белорусский закон о местном самоуправлении был принят 20 февраля 1991 г. и назывался «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР»¹. Легальное определение местного (территориального) самоуправления в белорусском и союзном законах практически совпадало. Система местного самоуправления того периода включала местные Советы народных депутатов и органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания (сходы) граждан и иные формы непосредственной демократии. Исполнительно-распорядительным органом местного Совета народных депутатов на основании ст. 14 названного Закона являлся исполнительный комитет, который образовывался соответствующим Советом на сессии

¹ О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР: Закон БССР, 20 февраля 1991 г. // ВВС БССР. — 1991. — № 11. — Ст. 122.

Совета. С 6 октября 1994 г. Закон стал называться «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», при этом в ст. 2¹ «Понятие и система местного управления» впервые в белорусском законодательстве было дано легальное определение местного управления, под которым понималась форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения.

В настоящее время в белорусском законодательстве легальное определение местного самоуправления содержится в ч. 1 ст. 1 Закона от 04.01.2010 № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», согласно которой *местное самоуправление* – это «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств»¹. Для сравнения приведем примеры легального определения местного самоуправления в зарубежных странах.

В соответствии со ст. 1 Закона Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» местное самоуправление в Азербайджанской Республике – это такая система организации деятельности граждан, которая предоставляет им возможность для осуществления права в рамках закона самостоятельно и свободно решать вопросы местного значения и осуществлять часть государственных дел во имя интересов местного населения в соответствии с ч. II ст. 144 Конституции Азербайджанской Республики. Это право осуществляют в установленном законом порядке через представительные коллегиальные органы (муниципалитеты), состоящие из членов муниципалитетов, избранных путем свободного, личного и тайного голосования на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права, или собрания граждан. В

¹ О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 января 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

целях выполнения своих обязанностей муниципалитеты могут создать постоянно функционирующие исполнительные структуры, несущие перед ними ответственность¹.

В ст. 2 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» под местным самоуправлением понимается гарантированное государством право и реальная способность территориальной громады жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка, города – самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Местное самоуправление осуществляется территориальными громадами сел, поселков, городов как непосредственно, так и через сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы, а также через районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов².

Процесс совершенствования системы местного самоуправления является сложным и непростым. С каждым годом подтверждается вывод о том, что в государственном устройстве страны и политической системе общества роль органов местного самоуправления становится не меньшей, а возрастает.

Анализируя изменение правового положения органов местного самоуправления Беларуси на протяжении исследуемого периода с момента принятия в 1991 г. первого белорусского Закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР», полагаем, можно выделить следующие *четыре этапа* совершенствования законодательства о местном самоуправлении.

Первый этап – это февраль 1991 г. – октябрь 1994 г. Поскольку, как известно, любая реформа государственной власти – это в первую очередь перераспределение ресурсов, то следует обратить внимание в этой связи на Закон от 11.12.1990 № 457-ХІІ «О собственности в Белорусской ССР». В нем было проведено разделение собственности на

¹ О статусе муниципалитетов [Электронный ресурс]: Закон Азербайджанской Республики, 12 июля 1999 г., № 698-IQ (с изм. от 07.04.2017). – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 10.07.2021.

² О местном самоуправлении в Украине [Электронный ресурс]: Закон Украины, 21 мая 1997 г., № 280/97-ВР (с изм. от 16.07.2020). – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. – Дата доступа: 11.07.2021.

республиканскую и коммунальную, а ст. 46 Закона гласила: «Распоряжение и управление государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности, осуществляют от имени населения административно-территориальных образований соответствующие местные Советы депутатов или уполномоченные ими органы в установленном законом порядке». Закрепление положения о том, что собственностью распоряжаются Советы не от имени государства, а от имени населения стало шагом вперед в признании автономии местных интересов и их определяющей роли в управлении коммунальной собственностью.

Правовое положение и компетенция органов местного самоуправления определялась Законом от 20.02.1991 №617-XII «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР», ст. 2 которого гласила: «местное самоуправление в Республике Беларусь – 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»¹.

Постановлением Верховного Совета БССР от 22.02.1991 поручалось комиссиям Верховного Совета внести на очередную сессию проект законодательного акта, определяющего порядок избрания председателей местных Советов народных депутатов непосредственно населением. Президиум Верховного Совета БССР 06.03.1991 своим Постановлением принял решение «О порядке проведения выборов председателей местных Советов народных депутатов»².

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

¹ О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР : Закон Белорусской ССР, 20 февраля 1991г., № 617-XII / Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. – 1991. – № 11. – Арт. 122.

² О порядке проведения выборов председателей местных Советов народных депутатов : Постановление Президиума ВС БССР, 06.03.1991, № 674-XII / Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. – 1991. – № 15. – Арт. 172.

волне популярности идеи демократизации политической сферы роль местного самоуправления пересматривалась, предполагалось повысить влияние местных Советов депутатов, уменьшив при этом роль их исполкомов»¹.

Однако уже тогда на начальном этапе реформ местной власти встал вопрос: развиваться ли местному самоуправлению по советскому варианту, оставаясь частью системы государственной власти, или по **муниципальному** – с организационным отделением органов местного самоуправления от органов государственной власти. В результате сначала это привело к промежуточному варианту, когда местные Советы были провозглашены органами местного самоуправления, оставаясь по природе частью системы государственной власти.

Определенное влияние на разработку конституционной модели местного самоуправления могли оказать научные концепции местного самоуправления, основанные на зарубежных теориях и практике функционирования муниципальных систем.

Первой в реформировании местной власти стала концепция, разработанная в 1992–1993 гг. в рамках исследовательского проекта ГЗ-134 «Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по ее реализации», выполнявшегося временным творческим коллективом (руководитель – Фатеев В.С., разработчики – Куневич Г.Г., Сатолина М.Н.) при Институте экономики Академии наук Республики Беларусь по договору с Фондом фундаментальных исследований Академии наук².

Концепция была вынесена на вторую республиканскую конференцию депутатов местных Советов, состоявшуюся 17–18 октября 1992 г. в Минском городском Совете. Участники конференции одобрили концепцию и направили в Верховный Совет.

В направлении муниципализации в марте 1993 г. Президиум Верховного Совета Республики Беларусь принял решение о вступлении в Совет Европы, а 12 марта 1993 г. по этому вопросу был создан оргкомитет и направлена заявка в Совет Европы.

¹ Карпович, Н. А. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Н. А. Карпович // Проблемы управления. – 2017. – № 1 (63). – С. 55.

² Основные результаты фундаментальных и поисковых исследований. Выпуск 1 / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; ред. и сост. Н. Н. Костюкович. – Минск, 1994. – С. 20.

Вопреки этому в 1993 г. в Закон 1991 г. о местном самоуправлении были внесены изменения, направленные на усиление полномочий исполкомов и централизацию власти. Исполкомы получили право самостоятельно утверждать свои штаты, назначать на должности руководителей подотчетных Совету органов управления, устанавливая и изменять правовой режим объектов коммунальной собственности. Получила распространение модель «сильный исполком – слабый Совет».

Второй этап – с момента принятия новой Конституции Беларуси и до сентября 1995 г. Конституция была принята 15 марта 1994 г. на тринадцатой сессии Верховного Совета Республики Беларусь XII созыва. При разработке проектов Конституции глава, закрепляющая конституционные основы местного управления и самоуправления оказалась, как отмечает М.Ф. Чудаков, самой «многострадальной». При относительной стабильности всех остальных глав эта глава кардинально изменялась почти в каждом варианте проекта (а промежуточных проектов было 28). Причина этого – в постоянной борьбе между взаимно исключающими взглядами и моделями – советской и муниципальной. Ряд депутатов Верховного Совета, занимая одновременно должности в местных Советах, не хотели расставаться с привычной системой Советов и привычными местами в этой системе¹.

Проблема местного самоуправления оказалась настолько сложной, что даже не получила надлежащего разрешения в ходе конституционного процесса разработки новой Конституции суверенной Беларуси, продолжавшегося в течение почти четырех лет. На различных этапах в разных проектах, разработанных обеими конституционными рабочими группами, тематика местного самоуправления была одной из наиболее запутанных, а разработчики проектов конституции не могли определиться с местом и ролью местного самоуправления в системе институтов государства. В результате в Конституции 1994 г. появился очень лаконичный разд. X (ст. 117–124).

Конституция Республики Беларусь, принятая 15 марта 1994 г., не решила накопившихся вопросов о статусе местного самоуправления и закрепила ряд противоречивых положений. В разд. V «Местное управление и самоуправление» было установлено, что «Советы депутатов,

¹ Чудаков, М. Ф. Конституционный процесс в Беларуси (1447–1996 гг.) / М. Ф. Чудаков. – Минск : Акад. Управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – С. 267.

исполнительные и распорядительные органы решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, исполняют решения вышестоящих государственных органов». Это формулировка неудачна, так как, во-первых, не было произведено организационного разделения между органами местного управления и самоуправления, во-вторых, не указан приоритет интересов местного населения.

После принятия Конституции 1994 г. в Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» 6 октября 1994 г. были внесены изменения и закон стал называться «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», при этом Верховный Совет решил упразднить местные Советы на первичном уровне¹. Были внесены изменения в ч. 3 ст. 5 Закона – устанавливались два территориальных уровня Советов: областной и базовый. Взамен исполкомов упраздняемых Советов на основании ст. 14-2 учреждались местные администрации, однако уже 9 февраля 1995 г. по Заклучению Конституционного суда Верховный Совет восстановил первичный уровень Советов.

В Законе «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» (в редакции от 06.10.1994) впервые в ст. 2-1 «Понятие и система местного управления» было дано 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. Таким образом, была сформирована «вертикаль управления».

¹ О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 6 октября 1994 г., № 3275-XII // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

В июне 1994 г. Правительство разработало проект Закона Республики Беларусь «О структуре, правах и формировании местных Советов депутатов», однако по разным причинам этот проект не был направлен в Верховный Совет для принятия.

Третий этап – сентябрь 1995 г. – июль 2010 г. На основе Указа Президента Республики Беларусь от 19.09.1995 № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» упразднились 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 города Барановичи и города Бобруйска), имеющие 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 вышеназванного Закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного управления и самоуправления, возникали даже нестыковки с другими законодательными актами.

Третьей концепцией можно считать проект постановления Президиума Верховного Совета Республики Беларусь XIII созыва, подготовленный по итогам совещания Комиссии по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту Верховного Совета Республики Беларусь (председатель комиссии – Красуцкий А.В.) с участием представителей Администрации Президента, Кабинета Министров, Белорусского института государственного строительства и законодательства (директор института – Матусевич А.В.), Центра проблем самоуправления (директор Центра – Куневич Г.Г.). Совещание прошло 25 июня 1996 г. и все участники одобрили предложенные Центром проблем самоуправления концептуальные подходы по реформированию местной власти.

Суть наших предложений сводилась к следующим простым идеям:

- 1) принять Концепцию преобразования местных Советов;
- 2) принять Конституционный Закон «О подготовке и проведении реформы системы местных органов власти в Республике Беларусь»;

- 3) разработать и принять на основе Концепции и вышеназванного Закона долговременную Национальную программу реформы системы местных органов власти (утверждается правительством).

Основные цели Концепции заключались в следующем:

- построение государственно-правовой модели государственного управления и самоуправления на местном уровне;
- инициирование дальнейшего процесса демократических реформ в республике;
- разработка и принятие законодательства, основанного на принципах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления.

Для реализации Концепции и национальной программы предполагалось создать необходимые государственные структуры – Министерство или Департамент по вопросам самоуправления, Национальную ассоциацию органов самоуправления, тренинговые центры для повышения квалификации депутатов местных Советов и служащих исполкомов. Планировалось, что Президиум Верховного Совета Республики Беларусь XIII созыва утвердит Концепцию и план законопроектных работ в сентябре 1996 г., однако осенью проблема самоуправления отошла на второй план из-за проведения конституционного референдума.

Важные предложения по совершенствованию системы местного самоуправления были выдвинуты на Съезде депутатов местных Советов, который был проведен 28 сентября 2000 г. в г. Минске, но на этом депутатском собрании концепция реформирования не обсуждалась. На Съезде депутатов были высказаны предложения о необходимости принятия долговременной Национальной Программы государственной поддержки местного самоуправления (П. В. Шипук) и разработки Кодекса о местном самоуправлении (А. В. Красущий), необходимости ускорить принятие концепции реформирования системы самоуправления, но все эти предложения не были реализованы.

Четвертый этап – с января 2010 г. – по настоящее время.

Важное значение в совершенствовании законодательства о местном самоуправлении имело принятие 4 января 2010 г. нового Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»,

который вступил в силу в июле 2010 г. В нем обозначена новая роль Советов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами, в обеспечении социальной защиты граждан.

Законом введено понятие ассоциаций местных 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. Также появилась такая форма взаимодействия структур гражданского общества с местным самоуправлением, как *региональные собрания* депутатов местных Советов. 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 – местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы; второй вид – исполнительный орган (муниципальная администрация во главе с мэром).

Новые объективно сложившиеся в Беларуси условия развития общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления: решение вопросов комплексного социально-экономического развития на первичном и базовом уровне, поддержка предпринимательства, усиление социальной защиты граждан, долгосрочное планирование устойчивого развития на местном уровне в рамках местных повесток, трансграничное сотрудничество белорусских регионов¹.

Необходимость создания более эффективной и демократичной системы местного самоуправления вызвана потребностями современного переходного периода развития белорусской государственности. Это связано с реализацией дальнейших задач построения социального правового государства. В Национальной стратегии устойчивого развития

¹ 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 – 110.

Республики Беларусь до 2030 года отмечается, что основными направлениями активизации развития местного самоуправления в этот период станут:

- придание нового импульса деятельности местных Советов путем повышения их статуса за счет укрепления местных бюджетов и, соответственно, экономической самостоятельности;
- дальнейшее развитие института территориального общественного самоуправления;
- расширение форм прямого участия граждан в государственных делах и общественных инициативах, повышение роли местных сообществ;
- укрепление финансовой базы местного самоуправления;
- приведение законодательства Республики Беларусь в соответствие с требованиями Европейской Хартии местного самоуправления¹.

В свое время отмечалось, что «при этом важно понять на всех уровнях власти, что местное самоуправление – это не просто красивые слова и не дань моде. Это веление жизни, и без него можно оказаться выброшенным из колеи общественного прогресса. Это один из основных показателей уровня демократизации общества и государства»².

§ 4. Предложения по модернизации раздела V «Местное управление и самоуправление» Конституции Республики Беларусь

Автором настоящей главы в свое время были предложены различные концептуальные модели совершенствования конституционных основ местного управления и самоуправления³. Исходя из них и с уче-

¹ См.: Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>. С.147. – Дата доступа: 12.07.2021.

² Красуцкий, А. В. Местное самоуправление – это не дань моде. Это – один из основных показателей демократизации общества / Красуцкий А. В., Шинкарев В. В. // Сов. Белоруссия. – 1997. – 31 июня.

³ Куневич, Г. Г. Предложения по концепции реформирования системы местного самоуправления Республики Беларусь // Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта: Материалы международной конференции (Минск, 29 января 2002г.). – Минск, 2002. – С. 94 / <https://elib.bsu.by/handle/123456789/212988>.

том опыта муниципальных реформ в странах ЦВЕ и СНГ предлагается рассмотреть два возможных *варианта* изменений раздела V Конституции Республики Беларусь:

- 1) *продолжение* поэтапного совершенствования системы местного управления и самоуправления – уточнение конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления;
- 2) *кардинальные* изменения на основе принципов Европейской Хартии местного самоуправления.

Первый вариант предусматривает расширение полномочий органов местного самоуправления на основе принципа децентрализации за счет передачи им полномочий от органов местного управления и от республиканских органов государственного управления. Также предусматривается формирование администрации (аппарата) Совета и расширение полномочий Правительства по руководству системой органов местного управления. Администрацию (аппарат) Совета областного уровня предполагается расширить до 3–5 процентов от численности облисполкомов, базового уровня – до 5–7 процентов от численности районных (городских) исполкомов. Предполагается формирование юридической службы Совета, сектора по обеспечению деятельности территориальных органов самоуправления и депутатов в округах, сектора по обращениям и местным инициативам граждан, сектора по социальным вопросам и административным процедурам. Этот вариант предполагает принятие нового закона о местном самоуправлении и отдельного закона о местном управлении. Усиливается руководство и контрольные полномочия Правительства в отношении местных исполнительных и распорядительных органов.

Второй вариант предусматривает кардинальные изменения с учетом всех принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. По сути, этот вариант предполагает переход от квазисоветской модели организации местной власти к муниципальной модели. В качестве органов местного управления предполагается введение местных государственных администраций, а исполкомы (управы) становятся исполнительными органами Советов. Вместо трех уровней АТУ предлагается два. Коммунальная собственность получает статус негосударственной (муниципальной) собственности. Изменяется бюджетная система Республики Беларусь. Местные государственные ад-

министратии финансируются из республиканского бюджета, а местные Советы депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.

Вариант первый изменений разд. V Конституции Республики Беларусь предполагает принятие следующих модельных норм.

Статья 117. Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления — Советы депутатов и подотчетные им иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения.

Местное управление является формой организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации и собственной компетенции по решению вопросов местного значения.

Местное управление осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

К формам прямого участия граждан в решении вопросов местного значения относятся территориальное общественное самоуправление, местные референдумы, местные собрания, консультативный опрос, общественные слушания в Совете, общественные советы и другие формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119. 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 на срок полномочий Совета.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь по инициативе Правительства, соответствующего Совета, а также по

инициативе граждан, поддержанной не менее чем десятью процентами избирателей соответствующей административно-территориальной единицы.

Статья 120. Местные 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.

Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов населения, проживающего на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение порядка управления, распоряжения и приватизации коммунальной собственности;

- назначение местных референдумов, местных собраний, общественных слушаний;

- утверждение в должности руководителей структурных подразделений соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов.

Статья 122. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, Правительством, а также Президентом Республики Беларусь.

Проекты местного бюджета и программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц выносятся местными исполнительными и распорядительными органами на общественное обсуждение.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 123. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства, невыполнения программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц он может быть распущен Советом Республики.

Иные основания досрочного прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом.

Статья 124. Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законом.

Вариант второй изменений разд. V Конституции Республики Беларусь, а также отдельных статей разд. I, разд. IV, разд. VII сводится к следующим модельным нормам.

Раздел I

Статья 9. Часть 3 ст. 9 изложить следующим образом: территория Беларуси делится на области, районы, города, поселки и иные административно-территориальные единицы. Устанавливаются региональный (областной), базовый и волостной уровни административно-территориального устройства. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством.

Волостной уровень административно-территориального устройства является вспомогательным, включающим волости как территориальные единицы.

Статья 13. Часть 1 ст. 13 изменить следующим образом: собственность может быть государственной, коммунальной (муниципальной) и частной.

Раздел IV

Статья 107. Часть 1 ст. 107 изменить следующим образом: Правительство руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления, местных государственных администраций и других органов исполнительной власти.

Раздел V

Статья 117. Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления – Советы депутатов и подотчетные им исполнительные органы, а также формы прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

К формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления относятся местные референдумы, местные собрания, территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, консультативный опрос граждан, общественные слушания в Совете, общественные координационные советы и другие формы участия, предусмотренные законом.

Местное управление осуществляется через местные государственные администрации для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации, subsidiarity, соразмерности ресурсов объему компетенции органов местного самоуправления.

Деятельность местных государственных администраций осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Главы исполнительных органов Советов избираются на сессии соответствующего Совета на срок полномочий Совета.

Альтернативный вариант – Главы исполнительных органов Советов избираются путем прямых выборов.

Статья 119. Руководители местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности по предложению Правительства Президентом Республики Беларусь или в установленном Президентом порядке.

Статья 120. Местные Советы депутатов и их органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов граждан, проживающего на соответствующей территории.

Местные государственные администрации в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударствен-

ных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения Правительства и других вышестоящих государственных органов.

Статья 122. Местные Советы депутатов и местные государственные администрации на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Статья 123. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства, невыполнения программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц он может быть распущен Советом Республики.

Статья 124. Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного самоуправления и местных государственных администраций определяются законом.

Раздел VII

Статья 133. Часть 1 ст. 133 предлагаем изменить следующим образом:

Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

Местные государственные администрации финансируются из республиканского бюджета.

Местные Советы депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.