

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируются нормы Конституции Республики Беларусь, иных актов законодательства, которыми определяются полномочия органов местного самоуправления. Определяется, что, обладая некоторой организационной обособленностью, местные Советы депутатов находятся в системной связи с иными органами, осуществляющими публичную власть. Проводится сравнение некоторых положений Европейской хартии местного самоуправления и белорусского законодательства о местном самоуправлении. Подчеркивается, что в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» нет указания на принципы разграничения полномочий между «центром» и местным уровнем, делегирования полномочий. Высказаны суждения относительно разграничения и перераспределения полномочий между различными уровнями власти.

УДК 342

ВАСИЛЕВИЧ Г.А.,

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор
gregory_1@tut.by

В Республике Беларусь в системе властных отношений находятся органы местного самоуправления. У нас сформирована необходимая законодательная основа для функционирования местного самоуправления: в Конституции Республики Беларусь предусмотрен соответствующий раздел, где имеется ряд статей, касающихся его организации и деятельности. Действует Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [1], ряд законодательных актов, посвященных функционированию системы местного самоуправления. Тот факт, что местное самоуправление выделено в нашей Конституции в самостоятельный раздел, свидетельствует об организационной обособленности этого звена механизма управления государственными и общественными делами.

В том или ином контексте местное самоуправление упоминается почти в 1600 актах законодательства республиканского уровня, а всего – в почти 24 тысячах актах.

Концентрированным отражением зарубежного (международного) опыта формирования локальной демократии является Европейская хартия местного самоуправления (далее – Хартия), которая определяет принципы, направления и подходы к организации и деятельности местного самоуправления. Беларусь не присоединялась к Хартии, поэтому она не обязательна для нас. Однако надо иметь в виду, что согласно статье 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Это создает хороший правовой фундамент для реализации в нашем национальном законода-

тельстве если не всех норм Хартии, то содержащихся в ней принципов.

Согласно статье 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.

Таким образом, в приведенном определении можно выделить несколько принципиальных моментов: 1) речь идет о праве и, главное, реальной способности регламентировать реальную часть публичных дел и управлять (однако в Хартии в данном случае не говорится об объеме регламентируемых на местном уровне публичных дел; на наш взгляд, частично ответ на данный вопрос дается в других статьях Хартии); 2) рамки действия местного самоуправления – закон (в зарубежной практике закон понимается в широком смысле, не только как акт Парламента); 3) самоуправление должно быть ответственным и осуществляться в интересах местного населения.

Согласно белорусскому законодательству местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициа-

НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ
Конституционное право



тивы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Система Советов в Республике Беларусь, которая является центральным звеном местного самоуправления, как известно, состоит из трех территориальных уровней (областного, базового и первичного) и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы. Каждый из этих уровней наделяется соответствующими полномочиями.

В статье 121 Конституции Республики Беларусь определена исключительная компетенция местных Советов депутатов. Это утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчета об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение

Беларусь» закреплены принципы местного самоуправления, но нет указания на принципы разграничения полномочий между «центром» и местным уровнем, делегирования полномочий на соответствующий уровень. В этом плане полезно обратиться к статье 4 Хартии, посвященной сфере компетенции местного самоуправления. В ней предусмотрено следующее. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа

NB *Автором предлагается проработать возможность кодификации белорусского законодательства о местном самоуправлении.*

порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, назначение местных референдумов.

Данные положения более основательно развиваются в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В частности, согласно статье 17, помимо указанных полномочий, они утверждают прогнозы социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы; утверждают региональные программы, концепции, планы мероприятий по вопросам жилищного строительства, благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов, пожилых людей и иных категорий граждан в соответствии с законодательными актами, поддержки малого предпринимательства, здравоохранения, образования, развития физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения, осуществляют контроль за выполнением этих программ, концепций (планов мероприятий) и утверждают отчеты об их исполнении.

В Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике

власти. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. При делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

То есть на местный уровень следует передавать те вопросы, которые могут быть наиболее успешно там решены.

В литературе со ссылкой на опыт Германии и Финляндии указывается на деление полномочий органов местного самоуправления на обязательные (в области образования, охраны окружающей среды и т.п.), делегированные (даны поручения более высоким по стату-

су органом) и добровольные (взяты для исполнения за счет средств местного бюджета) [2, с. 17]. Полагаем, что в таком направлении и в Республике Беларусь следует развивать практику реализации норм законодательства.

Одна из самых уязвимых точек местного самоуправления – это недостаточное материально-финансовое обеспечение для выполнения стоящих перед ним задач. Можно наблюдать диспропорции в развитии территорий. Много зависит от наличия (отсутствия) крепких территориально консолидирующих организаций, например, в рамках районного звена. Чаще уделяют внимание развитию градообразующих организаций, что приводит к «вымыванию» рабочих кадров из малых городов, сельских населенных пунктов в более крупные населенные пункты, например областные центры, столицу. Факт диспропорции в размещении производительных сил констатируют специалисты. Как правило, промышленный потенциал сосредоточен в городах областного подчинения и крупных районах. На это обращается внимание М.В.Мясниковичем и А.А.Попковым. Они отмечают, что в Брестской области 55 процентов объема промышленного производства сосредоточено в г. Бресте, г. Барановичах и г. Пинске, в Витебской области 75 процентов – в г. Витебске и г. Новополоцке, в Гродненской области 44 процента – в г. Гродно, 23 процента – в Лидском, Волковысском и Сморгонском районах, в Минской области 12 процентов – в г. Жодино, 55 процентов – в Солигорском, Минском и Борисовском районах, в Могилевской области 64 процента – в г. Могилеве и г. Бобруйске, 12 процентов – в Могилевском районе [3, с. 63]. Эти авторы справедливо указывают, что такое неравномерное размещение производительных сил ведет к резкой дифференциации уровня жизни людей, усиливает урбанизацию, обостряет ситуацию на местном рынке труда, вызывает социальную и экономическую напряженность, поэтому ими предлагаются системные подходы к размещению производительных сил, в частности, привлечение целевых инвестиций для реализации национальных и региональных проектов [3, с. 63]. Ими предлагается в областных центрах и крупных городах развивать компактные высокотехнологические и наукоемкие производства, научные и образовательные центры, в городах средней численности населения (в пределах 80 тысяч человек) более активно развивать производство, создавать участки свободных экономических зон. Малые города, по мнению указанных авторов, следует развивать в качестве сельскохозяйственных и туристско-рекреационных районов (возникает, естественно, вопрос о том, не избыточно ли их количество для туристических целей). Развитие в них сельского, лесного, рыбного хозяйства, переработки местного сы-

рья, развитие народных промыслов и тому подобное является перспективным для развития местной экономики.

Важно сбалансировать развитие территорий. На некоторые проблемы с развитием территорий, расположенных к крупным городам, обращается внимание специалистов [4].

Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов пока не могут обеспечить формирование такой собственной базы, которая бы обеспечивала удовлетворение в полном объеме нужд местного населения. Имеется существенная разница в благоустройстве городских и сельских поселений. Многие районы и города являются дотационными, то есть действует вертикально организационный способ финансовой помощи благодаря аккумулярованию ресурсов на республиканском уровне и последующем их распределении по областям и г. Минску. Учеными признается в качестве одной из важнейших обязанностей принимать меры по выравниванию уровня социально-экономического развития территорий, гарантированию финансовой самостоятельности местного самоуправления [4, с. 430].

На наш взгляд, проблема не только в изъяти вначале средств, заработанных на местном уровне, в республиканский бюджет и последующем их перераспределении. Ведь государство вынуждено это делать в силу необходимости помогать более экономически слабым районам. К тому же есть организации, находящиеся в республиканской собственности, от поступления налогов которых зависит благополучие всей страны. В таких условиях надо сосредоточиться на отработке механизма, стимулирующего большую активность (деловую, гражданскую) в развитии соответствующей территории для улучшения жизни людей, включая создание современной социальной инфраструктуры, условий для труда и отдыха. Полезен опыт зарубежных стран (например, Германии), где органы местного самоуправления используют различные варианты для привлечения инициативных людей. Например, предоставляют специальные субсидии, льготные кредиты и тарифы на электроэнергию, доплаты на покрытие расходов на электроэнергию и строительные работы с целью размещения объектов производства и привлечения рабочей силы, устанавливают льготное налогообложение, предоставление земельных участков и др. [5, с. 342–343]. Во Франции внедрены прямые и косвенные виды помощи предпринимателям в виде премий за занятость, создание предприятий [5, с. 343]. В США с целью финансирования экономической активности выпускают специальные облигации промышленного развития. То есть важную роль в развитии финансово-экономической системы местного самоуправления играет стимулирование деловой активности.

На базе коммунальной собственности находится около 25 тысяч объектов социальной инфраструктуры: учреждения здравоохранения, образования, культуры, спорта, а также объекты производственного назначения. Как пишет Н.С.Бондарь, муниципальная собственность является экономическим выражением муниципальной демократии [4, с. 340]. При этом важен вывод указанного автора, что «первичной основой и базовым критерием для определения объема и состава собственности того или иного публично-территориального образования выступают его конституционные функции, получающие конкретизацию в текущем законодательстве» [4, с. 349]. Согласимся с позицией Н.С.Бондаря, что возникающие новые обязательства у местных органов должны быть обеспечены материальными ресурсами (имущественными объектами) [4, с. 349–350]. Перечисляя имущество, которое может находиться в собственности административно-территориальной единицы, законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, используемое для реализации полномочий.

Важен вопрос о «неприкосновенности» объектов собственности административно-территориальных единиц, гарантиях при передаче их из одного ведения в другое. Передача собственности должна предполагать согласование с органами местного самоуправления новых для них обязанностей.

Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления пополняется за счет налоговых и неналоговых платежей, в том числе местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Соответствующие полномочия предусмотрены Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Налоговым кодексом Республики Беларусь. Однако местные налоги и сборы пока не могут удовлетворить потребности развития местного хозяйства, как и взыскиваемые штрафы в республиканский и местный бюджеты.

Было бы логично придерживаться правила, согласно которому делегирование местному самоуправлению государственных полномочий осуществляется с передачей финансово-материальных ресурсов, когда они необходимы для реализации новых компетенций. Это усиливает гарантии, контроль и ответственность за реализацию новых полномочий, на что обращено внимание в статье 8 Хартии.

Практика делегирования полномочий одним органом другому, как и изъятия прав вышестоящим органом от нижестоящих органов получила распространение в системе исполнительной власти. Как и в предшествующих законах, так и в действующем Законе Республики

Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» [6] Правительство обладает правом при необходимости передать решение отдельных входящих в его компетенцию вопросов государственного управления республиканским органам государственного управления, подчиненным Совету Министров Республики Беларусь, за исключением вопросов, решение которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, либо принять к решению вопросы, входящие в компетенцию республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, за исключением случаев, когда компетенция указанных органов определена Президентом Республики Беларусь.

Логично было бы предусмотреть подобное правило и для нижестоящей вертикали исполнительной власти. Однако в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» такое право не предусмотрено. Есть лишь иные полномочия воздействия на нижестоящие инстанции. Так, например, исполнительные комитеты областного уровня наделены правом отмены решений нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжения их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполнительного комитета областного уровня или другим актам законодательства. Не исключали бы закрепление в законе права вышестоящего органа местной исполнительной власти в исключительных случаях принять к своему решению вопросы, входящие в компетенцию нижестоящего органа государственного управления.

В то же время не столь однозначные выводы можно сделать, когда речь идет о деятельности таких органов местного самоуправления, как местные Советы депутатов. Здесь принцип демократизма является фундаментальным. Например, в статье 121 Конституции Республики Беларусь в качестве одного из исключительных полномочий местного Совета депутатов предусмотрено право определять в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью. Сама редакция изложенного полномочия не исключает делегирование прав. Согласно Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» Советы депутатов предоставляют или поручают местным исполнительным и распорядительным органам предоставлять в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь льготы по республиканским налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты; решают вопросы делегирования отдельных полномо-

чий Советам других территориальных уровней, исполнительным комитетам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления (ст. 17). В то же время заметим, что на практике были примеры, когда вышестоящие Советы депутатов, например, областного уровня, вопреки закону о республиканском бюджете пытались устанавливать местные налоги, хотя установление данного вида налога было закреплено за Советом депутатов базового уровня. Подобное вторжение в полномочия Совета депутатов иного уровня было признано в свое время Конституционным Судом не соответствующим Конституции Республики Беларусь и закону. То есть оценки правомерности действий органа государства следует производить с учетом комплексного анализа норм. Исходя из природы местного самоуправления, на наш взгляд, более приемлемо делегирование полномочий на более низкий (приблизженный к людям) уровень, нежели изъятие полномочий и передача их на более высокий.

Интересен вопрос об оценке пределов делегирования полномочий органам местного самоуправления в Российской Федерации. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»» признано необходимым отменить положения законов Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» и «О местных представительных органах власти в Республике Коми», а также иных законов Республики Коми, которые, в частности, допускали передачу органам местного самоуправления не отдельных, а всей совокупности государственных полномочий либо отдельных полномочий без их конкретизации в законе и без предварительного выделения материальных и финансовых средств, обеспечивающих их исполнение. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации выступил за гармоничное перераспределение полномочий, а также против того, чтобы это вело к неспособности реализовать полученные полномочия по причине отсутствия материально-финансового обеспечения.

Обратим внимание на другое постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»», которое прояснило ответ на вопрос о возможности передачи местным само-

управлением части своих полномочий органам государственной власти.

Так, согласно Уставу (Основного Закона) Курской области органы местного самоуправления вправе в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения на основании договора передавать часть своих полномочий органам государственной власти Курской области, а форма и порядок передачи полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти Курской области определяются законодательством Курской области. Конституционный Суд Российской Федерации сослался на прямое предписание статьи 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Судом сделан вывод, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»». На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Статья 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации предусматривает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации местного самоуправления. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (ст.ст. 12 и 130; часть 1 ст. 132; ст. 133 Конституции Российской Федерации). В то же время она связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (пункт «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации), поскольку любое такое ограничение непосредственно влияет на нормативно-право-

вое содержание и полноту права граждан на осуществление местного самоуправления. Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. По мнению Конституционного Суда, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (ст. 12 и часть 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (часть 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Положения же пунктов 3 и 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области, по их буквальному смыслу, не исключают возможность передачи органам государственной власти Курской области полномочий по решению вопросов местного значения в любом объеме, что может не только ограничить вопреки требованиям статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации право граждан на осуществление местного самоуправления, но и поставить под угрозу само его существование на части территории Курской области.

Таким образом, Судом сделан вывод, что пункт 3 статьи 21 и взаимосвязанный с ним пункт 5 статьи 21 Устава (Основного Закона) Курской области противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 132 (часть 1) и 133. Этим, однако, не исключается взаимодействие, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования.

На наш взгляд, снимает «напряжение» сам факт передачи местным самоуправлением части своих полномочий на основе договора. Вопрос больше сводится к тому, чтобы не было полного отказа от своих прав на самоуправление и была возможность расторгнуть такой договор о передаче полномочий.

Как указано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О, при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления должен быть соблюден принцип соразмерности финансово-экономических ресурсов местного самоуправления предоставленным ему полномочиям. Это определяется тем, что местный бюджет не существует изолированно, — он является составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне му-

ниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Местные Советы призваны обеспечить согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления (ОТОС). Необходимо закрепить гарантии реализации гражданами своего права на самоуправление, инициирование референдумов и др. Особое внимание следует уделить процедурным вопросам. Развитие инициативы ОТОСов находится в общем контексте инициативы в решении общественных дел.

Согласно статье 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 процентами граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

К сожалению, в Беларуси нет практики проведения местных референдумов, отсутствует их инициирование. Но референдум можно считать школой управления общественными делами. Конечно, можно было бы более уверенно утверждать, что препятствием тому является высокое требование к проявлению такой инициативы: не менее 10 процентов избирателей, если бы такая инициатива проявлялась. Однако все же заметим, что это количество можно существенно уменьшить, сопоставив пропорции при инициировании республиканского референдума. На местном уровне можно было предусмотреть в 5 процентов (при проведении республиканского референдума он составляет чуть более 6 процентов от избирательного корпуса).

Полагаем, что юридическая сила решения, принятого местным референдумом, должна определяться инициаторами референдума, что оформляется в решении местного Совета депутатов о его назначении. Решения, принятые местным референдумом, с учетом природы местного Совета депутата, назначившего референдум, должны подписываться его председателем, а не руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, как это предусмотрено в настоящее время в статье 127 Избирательного кодекса Республики Беларусь.

Иногда можно слышать суждения по поводу того, насколько правильно в статье 72 Конституции Республики Беларусь установлена норма не менее 20 процентов граждан, обладающих избирательным правом для отзыва депутата. Действительно, на момент принятия Конституции Республики Беларусь в 1994 году исходили по меньшей мере из двух соображений: 1) депутат должен обладать свободным, а не императивным мандатом; поэтому высокий процент для отзыва депутата был отражением компромисса: гарантировать свободное волеизъявление депутата, а с другой стороны, он должен находиться под определенным контролем избирателей; 2) норма для избрания депутатов была значительно выше, чем сейчас; тенденция к снижению кворума для признания выборов состоявшимися и признания лица избранным в качестве депутата не устраняет первую причину для установления нормы в 20 процентов для отзыва депутата. Надо также отметить, что еще с советских времен практика отзыва депутата не получила своего распространения.

Полагаем также, что предусмотренные в статье 129 Избирательного кодекса Республики Беларусь основания отзыва депутата таковы, что его полномочия могут быть досрочно прекращены по решению соответствующего Совета, например, по причине нарушения Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, совершения действий, дискредитирующих депутата.

В Избирательном кодексе Республики Беларусь предусмотрен также порядок инициирования возбуждения вопроса об отзыве члена Совета Республики. Инициировать возбуждение во-

проса об отзыве члена Совета Республики, избранного от области, г. Минска, могут президиум районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов и районный, городской исполнительный комитет, выдвигавшие кандидата в члены Совета Республики, – перед президиумом областного Совета депутатов и областным исполнительным комитетом; не менее 10 депутатов Минского городского Совета депутатов – перед президиумом Минского городского Совета депутатов и Минским городским исполнительным комитетом.

Заметим, что в Уголовном кодексе Республики Беларусь нет ответственности за нарушение избирательного законодательства при проведении отзыва члена Совета Республики. Полагаем, что необходимо внести соответствующие дополнения в статью 192 Уголовного кодекса Республики Беларусь.

Предлагаем проработать возможность кодификации законодательства о местном самоуправлении. Следует предусмотреть правовые механизмы стимулирования самоуправления. Инновационный путь развития будет неполным и неэффективным без инноваций в сфере самоуправления. В то же время ошибочным, на наш взгляд, является мнение, согласно которому местные Советы депутатов (органы местного самоуправления) якобы не должны находиться в системной связи с органами государства [7, с. 28]. Советы, как уже подчеркивалось, наделяются соответствующими полномочиями и реализуют их от имени государства. Что же касается ОТОСов, то они появляются на добровольной основе и вправе решать те вопросы, решение которых им передано в соответствии с законодательством.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
2. Пылин, В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления / В. В. Пылин // Государство и право. – 1989. – № 9. – С. 17.
3. Мясникович, М. В. Теория и практика местного управления и самоуправления: состояние, проблемы и предложения / М. В. Мясникович, А. А. Попков. – Минск: Беларуская навука, 2020. – 157 с.
4. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация и муниципальная демократия в России / Н. С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. – 592 с.
5. Григорьев, В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: моногр. / В. А. Григорьев. – К.: Истина, 2005. – 424 с.
6. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
7. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой; Ин-т зак-ва и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М.: Эксмо, 2010. – 416 с.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления.

Дата поступления статьи в редакцию 20.04.2020

VASILEVICH G.A.

Problems of optimization of power of local self-government bodies

The article analyzes the norms of the Constitution and other legislative acts that define the powers of local self-government bodies. It is emphasized that, having some organizational isolation, local Councils of Deputies are in a systematic relationship with other bodies that exercise public power. Some provisions of the European Charter of Local Self-Government and Belarusian legislation on local self-government are compared. It is emphasized that the Law on Local Self-Government does not specify the principles of separation of powers between the «center» and the local level, delegation of power. There are presented views regarding separation and reassignment of power between different levels of government.

Keywords: local self-government, local Councils of Deputies, bodies of territorial public self-government.