

В. А. Кодавлович,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Института философии и права НАН РБ

Правовой статус местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в Республике Беларусь

Конституция Республики Беларусь не определяет правовой статус ни местных Советов депутатов, ни местных исполнительных и распорядительных органов: не определены их роль и место в системе органов государственной власти, в системе органов местного самоуправления, не установлена сама система местных Советов депутатов и система исполнительно-распорядительных органов, ни порядок взаимоотношения этих органов между собой и центральными органами законодательной и исполнительной власти в Республике Беларусь.

Только такой однозначный вывод следует из анализа статей 117-124 раздела V «Местное управление и самоуправление» Конституции Республики Беларусь. В данных конституционных нормах закреплены второстепенные положения, не имеющие никакого отношения к юридической природе и статусу местных Советов депутатов и исполнительно-распорядительных органов. Такое положение местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов не соответствует ни общей конституционной теории, ни практике конституционного строительства других государств, ни Европейской хартии о местном самоуправлении.

Общая теория конституционного права требует, чтобы в конституциях закреплялся конституционный статус государственных органов, определялось положение органа в системе других органов, порядок взаимоотношения между ними, исключительная компетенция данного органа, формы и юридическая сила принимаемых им актов.

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, в Российской Федерации местное самоуправление признается в качестве самостоятельного уровня власти.

В отличие от советских конституций и Конституции Республики Беларусь 1994 г. новая редакция Конституции Республики Беларусь не предусматривает возможности создания местными Советами своих собственных исполнительных и распорядительных органов. Такое положение не соответствует части 2 статьи 3 Европейской хартии о местном самоуправлении и части 5 статьи 3 Декларации «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества», принятой Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г. Эти два авторитетных международных документа предусматривают право органов самоуправления на образование собственных исполнительных органов. Поэтому местные Советы не могут обладать реальной властью, ибо они лишены по Конституции исполнительных и распорядительных органов, т. е. отсутствует полноценный механизм реализации их властных полномочий.

Если, судя по Конституции, местные Советы депутатов и исполнительно-распорядительные органы - это две совершенно различные системы местных органов власти, то логично предположить, что им в Конституции должны быть отведены самостоятельные разделы, например, «Местное самоуправление» и «Местные исполнительные и распорядительные органы». В настоящее время эти органы помещены в разделе V «Местное управление и самоуправление» новой редакции Конституции Республики Беларусь, что с точки зрения теории систем и теории научного управления является недопустимым.

Действующее законодательство, в том числе и Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в дальнейшем - Закон) в настоящее время не приведено в соответствие с новой редакцией Конституции Республики Беларусь. Согласно ст. 142 ныне действующей Конституции «Законы, указы и другие акты, действовавшие на территории Республики Беларусь до введения в действие настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Республики Беларусь».

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона местные Советы депутатов являются представительными органами государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном местного самоуправления, обеспечивающим на своей территории

согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления. Представляется, что данная норма закона не противоречит Конституции, так как в ней статус местных Советов не определен. Это предполагает, в свою очередь, что местные Советы депутатов обладают двойственной юридической природой. С одной стороны, они являются представительными органами государственной власти на соответствующей территории, с другой - основным звеном местного самоуправления. Анализ природы местной власти - местных Советов депутатов, - позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: государственное и общественное.

Несмотря на то, что местные Советы депутатов являются государственными органами, они не входят в систему каких-либо других государственных органов, а образуют свою собственную организационно обособленную систему местных Советов депутатов. Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют единую систему местных Советов в Республике Беларусь. Если даже предположить, что в Закон внесут изменения или законодатели примут Закон «О местных Советах депутатов», что является более логичным и целесообразным, в которых будет исключено указание на то, что местные Советы депутатов являются органами государственной власти, то все равно их природа будет двойственной.

В обоснование вышеуказанного тезиса можно привести тот факт, что в соответствии с частью 1 статьи 122 Конституции «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие силу на соответствующей территории». Это значит, что местная власть имеет ряд признаков, характерных для государственной власти. К ним можно отнести следующие: государственная власть на территории страны, несмотря на принцип разделения властей, наличие других государственных органов, таких, как, например, Конституционный Суд Республики Беларусь, Прокуратура Республики Беларусь и ряд других, не входящих в систему разделения властей, по своей природе, т. е. источнику происхождения, которым является белорусский народ, едина и др.

По Конституции местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных

единиц сроком на четыре года. Это значит, что местные Советы депутатов являются представительными органами народа. Они обязаны во всех своих действиях отражать интересы и волю большинства граждан, проживающих на их территории. Однако, при решении вопросов местного значения, они должны исходить, в первую очередь, согласно ст. 120 Конституции, из общего ударственных интересов, исполнять решения вышестоящих государственных органов. Значит, в системе местных Советов Республики Беларусь во всех отношениях доминирует государственное начало, а не общественное, т. е. местное.

Законом предусмотрена иерархическая система построения и зависимости во всех отношениях нижестоящего Совета от вышестоящего. Попытка Закона придать каждому из трех территориальных уровней местного Совета: первичному, базовому и областному особенную компетенцию, по сути дела, не придает самостоятельности каждому Совету, ибо территория нижестоящего Совета включена в территорию вышестоящего, а компетенция вышестоящего Совета представляет собой сумму компетенций нижестоящих Советов. Это не соответствует общемировой практике самоуправления, где отсутствует иерархия, а население «приписано» к одному уровню местного самоуправления.

В статье 8 Закона закреплена исключительная компетенция местных Советов, в которую другие государственные органы вмешиваться не вправе. К исключительной компетенции местных Советов 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; назначение местных референдумов, а также компетенция в области внутриорганизационной деятельности Совета.

Местные Советы депутатов самостоятельно образуют свои органы, определяют их полномочия, устанавливают структуру и расходы на их содержание. Однако на практике аппарат Совета и расходы на его содержание определяются Президентом Республики Беларусь.

Местные Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними.

По новой редакции Конституции Республики Беларусь изменилась природа и статус исполнительных и распорядительных органов. Из исполнительных и распорядительных органов местных Советов они преобразовались в местные государственные исполнительные и распорядительные органы центральной исполнительной власти. До внесения изменений и дополнений в Конституцию исполнительные и распорядительные органы - исполкомы входили в систему органов исполнительной власти, являлись органами местного управления общей компетенции и одновременно исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов. То есть, по Конституции Республики Беларусь 1994 г. исполкомы обладали двойственной юридической природой. В настоящее время - нет. Таким образом, местные Советы депутатов лишились собственных исполнительных и распорядительных органов. Следовательно, Конституция рассматривает исполкомы, их отделы и управления как особые органы государства, относящиеся к другой категории, чем сами местные Советы депутатов.

Сохраняется, на наш взгляд, положение закона о том, что исполком подотчетен и подконтролен вышестоящему исполнительному и распорядительному органу, а также подотчетен соответствующему местному Совету депутатов по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

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.

В состав исполкома входят заместители (заместитель) председателя исполнительного комитета, управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета, которые назначаются и освобождаются председателем исполнительного комитета по согласованию с вышестоящими исполнительным и распорядительным органом.

Норма Закона о том, что в состав исполнительного комитета могут входить депутаты соответствующего Совета, на наш взгляд, не должна применяться на практике. Она противоречит Конституции, принципу разделения властей. Не должна также действовать норма Закона о том, что председатель сельского, поселкового Совета одновременно по должности является председателем исполкома. Данное положение противоречит

философскому понятию «субъекта», теории научного управления, принципу разделения властей, Конституции.

Исполком обеспечивает решение всех вопросов управления. Исходя из принципа разделения властей, каждый исполком независим в выборе форм и методов организации выполнения решений вышестоящих органов государственной власти и управления, а также местных Советов. Деятельность исполкома в выполнении функции управления конкретными отраслями хозяйственного, социального и культурного строительства на соответствующей территории независима от вмешательства в нее каких-либо других органов.

Местные Советы и исполкомы - это прежде всего коллегиальные органы и их компетенция должна реализовываться, соответственно, на сессиях Совета и на заседаниях исполкома, которые являются основными организационно-правовыми формами их деятельности.

Единая система местных исполнительных и распорядительных органов состоит из сельских, поселковых, городских, районных, областных исполкомов, районных в городе администраций, имеющих по вертикали жесткое подчинение.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения исполнительных и распорядительных органов, принятые на основании действующего законодательства, имеют обязательную силу на соответствующей территории. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Краткий анализ правового статуса местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов позволяет сделать выводы о том, что он нуждается в коренном изменении. Местные Советы депутатов должны быть только органами местного самоуправления, а исполкомы - их исполнительными и распорядительными органами.

Е. М. Князюк,
главный специалист
отдела международного права
Национального центра законопроектной деятельности
при Президенте Республики Беларусь

К вопросу о защите основных прав и свобод человека в Республике Беларусь

1. Вступив на путь строительства независимого, правового демократического государства, Республика Беларусь незамедлительно заявила о своей готовности обеспечить соблюдение основных прав и свобод человека. «Декларация о государственном суверенитете», одобренная Верховным Советом Республики Беларусь в июле 1990 года, провозгласила, что «государственный суверенитет Республики Беларусь утверждается во имя высшей цели - свободного развития и благополучия, достойной жизни каждого гражданина республики на основе обеспечения прав личности в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и ее международными обязательствами». Принятая в марте 1994 года Конституция Республики Беларусь объявила человека, его права, свободы, гарантии их реализации высшей ценностью и целью общества и государства (статья 2), а также гарантировала широкий спектр политических, социальных, культурных прав и свобод человека, закрепила определенные механизмы их реализации. Новая редакция Конституции 1994 года, принятая в ноябре 1996 года на республиканском референдуме, еще более расширила перечень социально-экономических прав и свобод граждан Республики Беларусь, а статья 61 Конституции закрепила право каждого человека «в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Важное значение для защиты прав и свобод человека сыграл и факт ратификации Республикой Беларусь в 1993 году Первого Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. В соответствии с этим документом граждане Республики Беларусь получили право направлять в адрес Комитета по правам человека ООН индивидуальные петиции о нарушении их конкретных прав и