

Д.М. Демичев

доктор юридических наук, профессор

БГЭУ (Минск)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

В статье исследуются правовые основы местного самоуправления как важнейшей категории конституционного и муниципального права и неотъемлемого элемента конституционного строя, раскрываются отдельные аспекты компетенции местных органов в Республике Беларусь в соответствии с конституционно-правовыми установлениями, обосновываются предложения: по расширению полномочий местных Советов в законодательном процессе; оптимизации количества местных Советов в зависимости от численности проживающего на соответствующих территориях населения; улучшению материально-технического обеспечения и финансовой базы местных Советов; дальнейшему совершенствованию в их деятельности всех демократических институтов, координации взаимодействия равноуровневых Советов и Советов одного территориального уровня в целях повышения их социальной роли в решении вопросов местного значения.

In article legal bases of local self-management as major category of constitutional and the municipal right and the integral element of the constitutional system are investigated, the separate aspects of the competence of local bodies reveal in Belarus according to constitutional legal establishments, prove offers: on expansion powers of local Councils in legislative process; optimization quantities of local Councils depending on number of the living in corresponding territories of the population; to improvement the material-technical maintenance and financial base of local Councils; to the further perfection in their activity of all democratic institutes, interaction coordination of different-level Councils and Councils of one territorial level with a view of their increase of the social roles in the decision of questions of local value.

Самоуправление — есть самоорганизация населения территориальной единицы, жителей населенного пункта (его части), членов или участников общественного объединения, членов трудового коллектива. Оно предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия с иерархически иными структурами с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории. В демократическом обществе самоуправлением можно назвать самоорганизацию всего народа, поэтому в конституциях многих государств местное самоуправление закреплено как важнейший принцип демократической системы управления, гарантирующей местное самоуправление, и, следовательно, существенная составная часть конституционного строя.

Понятие «местное самоуправление» рассматривается как одно из неотъемлемых коллективных прав населения соответствующей территории и отражает сложное и многообразное явление, становление и развитие которого неразрывно связано с историческими, политическими, экономическими, этническими, культурными особенностями и традициями территории.

В большинстве стран самоуправление — это категория конституционного и муниципального права и используется обычно в конституционно-правовом регулировании, особенно в таких понятиях, как «народное самоуправление», «местное самоуправление», «территориальное общественное самоуправление». Вместе с тем в ряде стран (Великобритании и др.) вопросы местного управления и самоуправления регулируются нормами административного права.

Действующая Конституция Республики Беларусь впервые на высшем юридическом уровне закрепила местное самоуправление как важнейший неотъемлемый элемент конституционного строя, позволяющий гражданам реализовывать свои права на основе

конституционных установлений. Согласно ст. 117 Основного Закона Республики Беларусь, местное самоуправление (вместе с местным управлением) осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах [1]. Статья 12 Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в ред. Закона от 10 января 2000 г.) уточняла конституционные установления: «Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и *основным звеном системы местного самоуправления*» [2]. Данная норма сохранилась и в принятом 4 января 2010 г. Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Как определено ст. 9 данного Закона, «Советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления» [3].

Советы депутатов — исторически сложившаяся политическая основа всей организации и функционирования государственной власти в Республике Беларусь. Первые Советы на территории современной Беларуси возникли в ходе революции 1905–1907 гг. Некоторые функции Советов тогда исполняли Минский и Витебский коалиционные комитеты. Подобные Советам органы и стачечные комитеты создавались и в других крупных городах и первоначально выступали как органы руководства стачечной борьбой.

После революции 1917 г. Советы стали «постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата» [4, с. 500]. На первоначальном этапе наблюдалась тенденция закрепления правового статуса советских представительных органов (Советов и их съездов) в духе традиций Парижской коммуны, которая была «не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей, и исполняющей законы» [5, с. 342]. В качестве принципиального положения, выдвинутого в тот период, выступал тезис о слиянии управления с законодательством [6, с. 72].

В послеоктябрьский период местные органы власти Беларуси играли важную роль в решении экономических, социально-политических и культурных задач. Конституция БССР 1927 г. закрепила систему местных органов власти (окружные, районные съезды Советов, сельские, местечковые, городские Советы и их исполнительные органы). Законодательно закрепив полновластие Советов, Конституция Белорусской ССР 1937 г. зафиксировала основной принцип формирования местных органов государственной власти — всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

В годы Великой Отечественной войны местные Советы и их органы стали центрами по мобилизации населения на борьбу с немецко-фашистскими захватчиками, а в послевоенный период — на восстановление разрушенного войной народного хозяйства.

По Конституции БССР 1978 г. (ст. 124) Советы народных депутатов составляли политическую основу государства и являлись органами государственной власти в областях, районах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах [7, с. 144]. Они осуществляли руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Советы формировали все другие государственные органы, сочетали в себе черты государственных и общественных организаций и функционировали в тот период как единая система представительных органов власти, включающая Верховный Совет, областные, городские, районные в городах, районные, сельские и поселковые Советы.

В целом же система Советов была характерна преимущественно для социалистических стран. Согласно данной системе, депутаты местных Советов являлись представи-

тельными органами государственной власти, избирались населением соответствующей административно-территориальной единицы прямым тайным голосованием, а избранный населением Совет формировал свой исполнительный орган — облисполком, райисполком, горисполком, сельисполком и т.д.

С 1991 г. деятельность местных Советов, местных исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь регламентировалась Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» [8], с 1995 г. — Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [9].

В настоящее время правовой основой деятельности местных органов является Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее — Закон о местном управлении и самоуправлении). В силу ст. 1 указанного Закона система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы. Единство системы местных Советов обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

Функции и содержание деятельности местных органов характеризуются прежде всего их компетенцией. Данная правовая категория чрезвычайно сложна и носит комплексный характер. Важнейшим ее аспектом является вопрос о четкой регламентации прав и обязанностей местных органов, имеющий особое значение для осуществления ими своих функций.

В настоящее время правовые основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь (помимо Конституции и Закона о местном управлении и самоуправлении) регулируются, в частности, такими комплексными нормативными правовыми актами, как Закон от 27 марта 1992 г. «О статусе депутата местного Совета депутатов» [10]; Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением» [11]; указы Президента Республики Беларусь: от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» [12]; от 20 ноября 1995 г. № 476 «Об утверждении Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» [13]; от 18 марта 1996 г. № 105 «Об утверждении Положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» [14]; Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» [15] и др.

Как известно, к законодательным полномочиям относится право законодательной инициативы как исключительное право строго определенного конституциями органа. Осуществление права законодательной инициативы соответствующими органами или лицами и внесение в Парламент законопроекта является первоначальной стадией законодательного процесса. Согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь, право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется в Палате представителей.

Местные Советы депутатов в СССР и БССР являлись самыми массовыми в системе государственной власти. Непосредственно и через создаваемые органы они руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимали и обеспечивали исполнение решений, осуществляли контроль за претворением их в жизнь. Местные Советы обеспечивали комплексное экономиче-

ское и социальное развитие регионов, осуществляли контроль за соблюдением законодательства расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, координировали их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного и иного обслуживания населения. С принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» деятельность местных Советов депутатов стала строиться на принципах самоуправления, самофинансирования, самообеспечения, согласования местных интересов с общегосударственными. На их рассмотрение и решение передавались все важные вопросы государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни, а также расширялись материально-финансовые возможности Советов, устанавливалась их полная ответственность и самостоятельность в решении вопросов комплексного развития подведомственных им территорий. Начиная с выборов депутатов местных Советов нашей республики первого созыва (24 декабря 1939 г.) и по настоящее время депутатскую школу прошли более 2 млн граждан, или около 20 % населения страны.

Да и сегодня (несмотря на то, что состав местных Советов нашей страны заметно сократился численно), будучи основным звеном системы местного самоуправления, Советы в интересах населения решают важнейшие вопросы социального и экономического развития соответствующей территории. По итогам прошедших в апреле 2010 г. выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь избрано более 21 тыс. человек.

Таким образом, образуемые самим народом Советы, являясь органами всенародного представительства, состоят из представителей всех слоев общества и всех профессий. В местных Советах заложены огромные организационные возможности для постоянного привлечения широких масс народа к решению задач местного и общегосударственного значения. Местные Советы депутатов и сегодня по праву занимают центральное, ведущее место в системе органов государства, осуществляя огромную по своим масштабам деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и иными законодательными актами.

Исходя из вышеизложенного, было бы целесообразным предоставить местным Советам депутатов право законодательной инициативы наряду с другими государственными органами и должностными лицами. Как представляется, это позволило бы законодательному органу лучше учитывать мнения граждан, избирающих Советы, непосредственно с мест. Кстати, в Российской Федерации, согласно ст. 104 Конституции Российской Федерации 1993 г., право законодательной инициативы принадлежит (наряду с другими органами и должностными лицами) и законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Согласно законодательству США, в принятии поправок к Конституции США наряду с законодательным органом федерации участвуют и парламенты штатов (именуемые законодательным собранием).

Действующая в настоящее время в Республике Беларусь система местного управления и самоуправления в целом соответствует сложившейся общественно-политической и социально-экономической ситуации и в принципе в каком-либо кардинальном реформировании не нуждается. Тем не менее с учетом поставленных Четвертым Всебелорусским народным собранием 6–7 декабря 2010 г. новых масштабных задач по повышению уровня жизни народа, продвижению страны к более высоким рубежам в этой сфере было бы целесообразным осуществить комплекс мер по укреплению Советов и исполкомов, прежде всего первичного территориального уровня, и тем самым расширить их возможности в решении многих вопросов местного значения. В ведении сельских Советов и исполкомов все больше концентрируется деятельность по оказанию таких видов услуг населению, как обработка земельных участков, уборка урожая, ремонт дорог и надворных

построек, закупка молока и молодняка крупного рогатого скота, свиней и др. Значимость данной функции будет, несомненно, возрастать. В связи с этим необходимо ускорить решение вопросов надлежащего обеспечения сельских исполкомов средствами связи, транспортом, оргтехникой и т.д.

В дальнейшей оптимизации нуждается количество сельских и поселковых Советов и прежде всего их укрупнение, к которому следует подходить весьма скупкулезно. При осуществлении этого процесса следует учитывать минимальные и максимальные пределы численности проживающего на соответствующей территории населения, программы строительства и размещения агрогородков, схемы развития их производственной и социальной инфраструктуры, что повлечет за собой расширение налоговой базы, улучшение бюджетной обеспеченности укрупненных Советов и исполкомов и позволит активизировать их деятельность.

В контексте реализации стоящих перед органами местного управления и самоуправления новых задач в качестве первоочередной выдвигается проблема укрепления их материально-технической и финансовой базы. Более того, наблюдается тенденция постепенного отстранения Советов и исполкомов первичного территориального уровня от реализации ими своих прямых функций — исполнения своих же бюджетов, а самое главное — лишения расходных полномочий. Это связано с передачей объектов социально-культурной сферы на баланс райисполкомов и централизацией средств на благоустройство, ремонт дорог, реализацию других целевых программ на областном и базовом уровнях. Уже в ближайшее время следует принять нормативный правовой акт, который бы определял минимальную налоговую базу Советов и исполкомов первичного территориального уровня, закреплял бы порядок и доходные источники формирования их бюджета, а также расходные полномочия во взаимосвязи с другими уровнями бюджетной системы.

Проблемы повышения эффективности функционирования местных органов управления и самоуправления в реализации задач, поставленных Четвертым Всебелорусским народным собранием 6–7 декабря 2010 г., органически связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования и использования всех демократических институтов, форм организации их деятельности, закрепленных в законодательстве, поиска оптимальных решений в данной сфере. В этих целях на качественно новой основе должна строиться сессионная форма деятельности Советов со всеми ее демократическими началами. Следует улучшить координацию взаимодействия разноуровневых Советов и Советов одного территориального уровня, их постоянных комиссий, а также исполнительных и распорядительных органов. Целесообразно расширить перечень вопросов, составляющих исключительные полномочия Советов, особо выделив обязательное утверждение на сессиях ежегодных региональных программ по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы.

Поиск новых, более совершенных, систем руководства, форм и методов организационно-правовой деятельности органов местного самоуправления является важнейшим резервом повышения их социальной роли в решении вопросов местного значения в сочетании с общегосударственными задачами и интересами.

Реализация предложенных дополнений и изменений конституционных норм и текущего законодательства также способствовала бы активизации и расширению диапазона функционирования местных Советов всех трех территориальных уровней.

В целом же текущее законодательство о местных государственных органах должно периодически претерпевать изменения в направлении максимального расширения их полномочий, ибо задачу дальнейшей модернизации страны невозможно выполнить пусть даже самыми оптимальными целеполагающими решениями на республиканском уровне. Необходимо, чтобы любая важная государственная задача получала свое дей-

ственное практическое воплощение в регионах. Формулировка «страна сильна своими регионами» должна быть насыщена реальным содержанием. Задача данных органов в государственном строительстве и управлении — проявлять постоянную заботу об улучшении условий жизни и труда граждан, грамотно использовать реально существующие в каждом регионе потенциальные ресурсы, изыскивать возможности дальнейшего экономического роста, правильно оценивать конкурентные преимущества и определять движущие силы модернизации производства, разумно позиционировать, привлекать в приоритетные отрасли инвестиции и инвесторов как ключевых участников данного процесса. Это позволит органам местного самоуправления более четко определить свою особую роль в государственно-правовом механизме в целом, занять подобающее место в структуре конституционного строя, что позволит им наиболее полно реализовать возложенные на них функции и осуществить свою социальную предназначенность.

Л и т е р а т у р а

1. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 1999. — № 1. — 1/0; 2004. — № 188. — 1/6032.
2. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2000. — № 8. — 2/137.
3. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2010. — № 17. — 2/1660.
4. Ленин, В.И. Полн. собр. соч. — Т. 37. — С. 500.
5. Маркс, К., Энгельс, Ф. Соч. 2-е изд. — Т. 17. — С. 342.
6. Ленин, В.И. Полн. собр. соч. — Т. 36. — С. 72.
7. Конституция Белорусской ССР 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 144.
8. Ведомости Верховного Совета БССР. — 1991. — № 11. — Ст. 122.
9. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1995. — № 15 — 16. — Ст. 169.
10. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1992. — № 13. — Ст. 217; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 6. — 2/1181; 2009. — № 119. — 2/1566.
11. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2005. — № 7. — 1/6166; 2007. — № 83. — 1/8464.
12. Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. — 1995. — № 27. — Ст. 656; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2000. — № 1. — 1/836.
13. Сборник указов Президента Респ. Беларусь 22 июля 1994 г. — 31 декабря 1995 г. — Минск: Беларусь, 1996. — С. 497; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2006. — № 92. — 1/7668.
14. Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. — 1996. — № 14. — Ст. 347; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 119. — 1/10688.
15. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2007. — № 15. — 1/8260; 2008. — № 248. — 1/10116.

Статья поступила в редакцию 13.01.2011 г.