

ПРАВА
LAW

УДК 342
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-355-366>

Поступила в редакцию 04.05.2020
Received 04.05.2020

Г. А. Василевич

Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь

**АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация. Проведен анализ взглядов ученых на развитие местного самоуправления, а также законодательства и правоприменительной практики в данной сфере. Подчеркнуто значение местного самоуправления для становления Беларуси как демократического государства. Приведены данные о количестве лиц, избираемых в местные представительные органы, а также принимающих участие в работе органов территориального общественного самоуправления. Обоснована позиция, согласно которой в системе органов местного самоуправления функционируют коллегиальные органы, имеющие двойственную природу (Советы депутатов). Они реализуют полномочия от имени государства и одновременно являются органами местного самоуправления. Подчеркивается, что национальное законодательство любого современного государства испытывает влияние норм международных документов, зарубежного опыта, изучение которого позволяет сопоставить уровень развития общественных отношений и их правовой регламентации, выявить потенциал и перспективы. В этой связи значительное внимание уделено сравнительному анализу положения белорусского законодательства и Европейской хартии местного самоуправления. Сделан вывод о значительном потенциале Европейской хартии для совершенствования национального законодательства. Особое внимание должно быть уделено финансово-экономической системе органов местного самоуправления. Внесен ряд предложений по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: местное самоуправление, Европейская хартия местного самоуправления, демократия малых пространств

Для цитирования: Василевич, Г. А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г. А. Василевич // Вест. Нац. акад. наук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2020. – Т. 65, № 3. – С. 355–366. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-355-366>

Grigori A. Vasilevich

Belarusian State University, Minsk, Belarus

**ACTUAL DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC
OF BELARUS IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN
CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Abstract. The article analyzes the views of scientists on the development of local self-government, as well as legislation and law enforcement practice in this area. The importance of local self-government for the formation of Belarus as a democratic state is emphasized. Data on the number of persons elected to local representative bodies, as well as those participating in the work of territorial public self-government bodies, are given. The position is justified according to which collegial bodies that have a dual nature (Councils of Deputies) function in the system of local self-government bodies. They exercise authority on behalf of the state and at the same time are local governments. It is emphasized that the national legislation of any modern state is influenced by the norms of international documents, foreign experience, the study of which allows us to compare the level of development of public relations and their legal regulation, to identify potential and prospects. In this regard, considerable attention is paid to a comparative analysis of the provisions of Belarusian legislation and the European Charter of Local Self-Government. It is concluded that the European Charter has a significant potential for improving national legis-

lation. Particular attention should be paid to the financial and economic system of local governments. A number of proposals have been made to improve legislation.

Keywords: local self-government, European Charter of Local Self-Government, democracy of small spaces

For citation: Vasilevich G. A. Actual directions of development of local self-government in the Republic of Belarus in the context of the European charter of local self-government. *Vestsi Natsyyanal'nai akademii navuk Belarusi. Seryia humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2020, vol. 65, no. 3, pp. 355–366 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-355-366>

Местное самоуправление в юридической литературе рассматривается в качестве демократии «малых» пространств [1, с. 36; 2, с. 104].

Судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук Н. С. Бондарь обращает внимание на две крайности в оценке и определении значения местного самоуправления: с одной стороны, самоуправленческий романтизм, а с другой – муниципальный нигилизм. Для первого характерно стремление «к поголовному привлечению» населения к управлению делами общества как некоей самоцели, к противопоставлению самоуправления власти центральной [1, с. 36]. Непродуктивно также отрицать роль самоуправления. Важно найти баланс между полярными позициями, учесть позитивные и негативные стороны, выстроить на этой основе эффективную систему управления «малыми» пространствами с целью обеспечения достойной жизни каждому человеку [1, с. 36].

Самоуправление в зарубежных странах имеет свою специфику. Во Франции, например, наряду с органами местного самоуправления создаются назначаемые центральной властью органы управления, поэтому здесь в качестве эквивалента местному самоуправлению используется термин «децентрализация» [2, с. 93].

В Республике Беларусь есть необходимая законодательная основа для развития местного самоуправления: в Конституции предусмотрена соответствующая глава, где имеется ряд статей, касающихся организации органов местного самоуправления. Действует Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», ряд законодательных актов, посвященных функционированию системы местного самоуправления. Тот факт, что местное самоуправление выделено в нашей Конституции в самостоятельную главу, свидетельствует об организационной обособленности этого звена государственного механизма управления общественными делами.

Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко неоднократно отмечал, что мощные местные Советы депутатов, наряду с молодежными, профсоюзными организациями, должны стать основой гражданского общества Беларуси.

Тот факт, что местное самоуправление является одной из основ развития демократии в Беларуси, подтверждается многочисленными упоминаниями местного самоуправления в актах текущего законодательства: в том или ином контексте оно упоминается почти в 1600 актах законодательства республиканского уровня, а всего – в 23 548 актах.

Отметим, что Беларусь имеет определенные традиции развития местного самоуправления. Достаточно часто в литературе обращается внимание на сельские общины как одно из проявлений местного самоуправления. Наряду ними начиная с X–XII вв. развивалось городское самоуправление, которому «была присуща своя судебная система, налоговые правила, свободные выборы органов управления, предоставление князем привилегий» [3].

Этот процесс являлся динамичным и был обусловлен не только экономическими, но и политическими факторами. Так, в целях получения государством (ВКЛ) поддержки со стороны населения в условиях угрозы его распада все больше поселений получали магдебургское право: в начале 90-х гг. XVIII века «на этнических землях Беларуси имелось около 120 поселений с магдебургской правовой системой» [3].

Профессор Т. И. Довнар, оценивая выдаваемые городам Беларуси привилегии на магдебургское право, отмечала зависимость организации и полномочий местных органов власти от государственно-правового положения территориальной единицы в составе государства, сложившихся обычаев, воли владельцев земель [4, с. 10, 16].

С получением привилея (магдебургского права) на самоуправление населенный пункт приобрел автономию в решении вопросов развития предпринимательства, в частности, в развитии русских ремесел и промыслов [5, с. 10]. Однако процесс развития местного самоуправления не шел «по нарастающей». После вхождения белорусских земель в состав Российской империи сфера полномочий местного самоуправления сужалась, и в 1830–1840 гг. магдебургское право в Беларуси было ликвидировано. Восстановление местного самоуправления началось после земской реформы, т. е. после подписания 1 января 1864 г. Александром II Указа о введении губернских и уездных земских учреждений в России.

На землях Беларуси существовали различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения. В дореволюционный период 1917 г., особенно после отмены крепостного права, важное значение имели сельские (крестьянские) общины.

Ученые преимущественно в позитивном ключе оценивают столыпинскую реформу, результатом которой стало бурное развитие сельскохозяйственного производства, рыночных отношений, признавая, что это вело к расслоению крестьянских хозяйств. На этом фоне весьма нестандартно и интересно выглядит позиция Н. А. Дунаевой, которая обратила внимание на модернизационный потенциал крестьянской общины. Она полагает, что наряду с устранением недостатков в землепользовании, присущих общине, регулировавшей отношения по поводу землепользования (консервировала малоземелье, сохраняла натуральный характер производства) следовало сохранить ряд важных ее функций, таких, например, как самоуправленческий потенциал. Самоуправление заключалось в возможности крестьян на коллективных сходах обсуждать свои нужды, принимать решения, обязательные для членов общины, разбирать споры (переделы земли, обиды, конфликты в семье), бороться за моральную чистоту крестьянского сословия, принятие мер по предупреждению правонарушений (порубка деревьев, самовольная охота, поправа посевов) [6].

В советской юридической литературе местное самоуправление часто идеализировали. Не отвергая полностью все позитивное, что было в тот период, заметим, что коллегиальные представительные органы (Советы) в значительной степени находились под влиянием партийных инстанций и исполнительной власти. Уже в первые годы советской власти М. Рейснер отметил превращения, как он писал, «совдепии» в «исполкомию» [7, с. 123]. Официально система народовластия предполагала единство Советов всех уровней, их полновластие и верховенства в системе государственной власти. Преимуществом этого считалось устранение конфликта между центром и местной властью.

Термин «местное самоуправление» введен в современный оборот с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Обратим внимание на важную деталь: он находился во взаимосвязи с местным хозяйством. Это отражает идею реальности местного самоуправления: оно реально, когда существуют экономические возможности для самоуправления. В указанном законе значительный акцент был сделан на создании экономической основы местного самоуправления, предусматривалось введение коммунальной собственности как основы местного хозяйства, права органов местного самоуправления по ее владению, пользованию и распоряжению, фиксировались доходы местных бюджетов. Целью перераспределения управленческих функций являлось повышение эффективности управленческих решений на всех уровнях власти.

В Беларуси Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» принят 20 февраля 1991 г. Согласно Закону местное самоуправление определялось как форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные или общественные органы всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств; предусматривалось самостоятельное формирование и исполнение местного бюджета на основе норматива бюджетной обеспеченности на одного жителя. В литературе подчеркивается, что он «передавал власть на местном уровне от партийных органов и исполкомов Советам и создавал реальные предпосылки

для развития местного самоуправления» [8]. С обретением Республикой Беларусь своей государственности стало активно развиваться и местное самоуправление, которое часто называют демократией малых пространств. В настоящее время действует Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 г. № 108-З (ред. от 18.12.2019 г.) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Некоторые авторы критически относятся к тому, чтобы органы местного самоуправления рассматривались в качестве звена государственной власти. Например, к числу таких авторов относится В. А. Григорьев, однако с ним можно согласиться в том, что, если нет экономической независимости от центральной власти, говорить о реальном самоуправлении весьма сложно [9, с. 6]. Г. Д. Садовникова классифицирует органы народного представительства, в частности, в зависимости от уровня осуществления публичной власти на представительные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления [10, с. 40], тем самым подчеркивая, что последние не относятся к государственным органам.

Н. А. Богданова считает, что для органов народного представительства характерно наличие следующих признаков: избрание народом на периодических выборах; коллегиальность, наличие возможности у граждан влияния на их деятельность; при этом, по ее мнению, обладание лишь отдельными свойствами означает лишь обладание определенными элементами представительства [11, с. 13].

В российской научной литературе высказана близкая нам позиция, что местное самоуправление в условиях правового государства «становится особенностью внутренней организации государственной власти» [2, с. 94]. К сожалению, в монографии под редакцией Т. Д. Зражевской наряду с указанной позицией отмечено, что факт невхождения местного самоуправления в систему государственной власти в то же время не означает его полное обособление [2, с. 106].

Следует различать в системе органов местного самоуправления те коллегиальные органы, которые имеют двойственную природу (Советы депутатов), они реализуют полномочия от имени государства и одновременно являются органами местного самоуправления. Наряду с Советами депутатов есть иные общественные структуры, занятые местным самоуправлением – органы общественного территориального самоуправления. Однако и им государством могут быть переданы некоторые полномочия, например, добровольным народным дружинам – полномочия по поддержанию общественного порядка, наблюдательным комиссиям, товарищеским судам и т. д.

В том, что Советы депутатов составляют нижнее звено единого государственного аппарата, нет ничего контрпродуктивного. Вопрос состоит в реальном объеме самостоятельных полномочий, характере субординации (подчинении), в разрешении возможных споров, основаниях и пределах ограничений.

Национальное законодательство любого современного государства испытывает влияние норм международных документов, зарубежного опыта, изучение которого позволяет сопоставить уровень развития общественных отношений и их правовой регламентации, выявить потенциал и перспективы.

В этом отношении полезно обратиться к Европейской хартии местного самоуправления, к которой пока наша республика не присоединилась, но положения которой можно было учитывать при совершенствовании законодательства и практики в области местного самоуправления. Европейская хартия является отражением концентрированного опыта формирования локальной демократии, эффективных социально-экономических систем в странах Европы [12, с. 72–74]. Европейская хартия местного самоуправления содержит определение, принципы, направления и подходы к организации деятельности местного самоуправления.

Уместно сравнить определения местного самоуправления, которые даны в хартии и белорусском Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Согласно положениям 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 (ст. 3).

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 ею (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 вышеназванному Закону Республики Беларусь местное самоуправление – 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.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов (далее – Советы), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы 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 органов местного самоуправления включает Советы и органы территориального общественного самоуправления.

Система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного, а также включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской Совет (далее, если не указано иное, – Советы областного уровня). Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы (далее, если не указано иное, – Советы базового уровня). Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня.

Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы (далее, если не указано иное, – Советы первичного уровня) (ст. 1).

Определение местного самоуправления, данное в Законе, отличается следующим: 1) не акцентировано внимание на реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею; 2) в то же время определен предмет самостоятельного решения местного самоуправления – социальные, экономические и политические вопросы местного значения; 3) подчеркнута необходимость учета при решении местных вопросов общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц; 4) местное самоуправление осуществляется на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Помимо общего и особенного, что есть в приведенных определениях, обратим внимание на то, что оба юридических документа предусматривают осуществление местного самоуправления не только через представительные органы, но и непосредственно гражданами – через референдум, собрания граждан, любую иную допускаемую законом форму участия граждан в управ-

лении. Однако если в хартии в первую очередь идет речь о представительных органах, то в законе – вначале о непосредственной демократии, а затем – о представительной. Надо отметить, что если местные референдумы в Беларуси не проводились, то иные демократические формы самоуправления, такие как органы территориального общественного самоуправления (ОТОСы), местные собрания, получили широкое распространение.

Таким образом, субъектом местного самоуправления как специфической управленческой деятельности выступает население в лице граждан, обладающих избирательным правом.

В преамбуле хартии подчеркнута значение идей демократии и децентрализации как важнейшего вклада в построение общеевропейского дома.

Европейская хартия местного самоуправления рассматривает местное самоуправление в качестве принципа осуществления власти, предусматривая, что он должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.

Конституцией Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется через: 1) систему местных Советов (от областного до сельского); 2) систему коллегиальных и единоличных органов территориального общественного самоуправления; 3) местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов; 4) участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Понятие «местное самоуправление» в широком его понимании охватывает 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, призванный в первую очередь выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление.

Насколько совершенна наша система местного самоуправления и насколько эффективно она работает?

Основным звеном местного самоуправления являются местные Советы депутатов – представительные органы государственной власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

В настоящее время в Беларуси существует 1309 местных Советов депутатов, в том числе 7 регионального (области и город Минск), 128 базового (районы и города областного подчинения) и 1274 первичного уровня (сельсоветы, поселки, города районного подчинения). На сегодняшний день действует 1309 Советов депутатов.

В современный период наше законодательство ушло от показного широкого представительства, когда, например, областной Совет депутатов (а в области могло быть около одного миллиона избирателей) состоял из 300 депутатов (по сути, парламенты не каждой страны состоят из такого числа депутатов). Сейчас произошло сокращение депутатского корпуса. Однако национальное законодательство и в нынешней ситуации предусматривает, в сравнении со многими зарубежными странами, более широкое представительство населения в составе местных коллегиальных представительных органов (Советов депутатов): в областном и Минском городском Советах депутатов – от 40 до 60 депутатов; в районном, городском Совете депутатов (города областного подчинения) – от 25 до 40; в городском Совете депутатов (города районного подчинения) – от 15 до 25; в поселковом, сельском Совете депутатов – от 11 до 15 депутатов.

Всего в местных представительных органах работает около 20 тысяч депутатов, из них около 14 тысяч – депутаты Советов первичного уровня, т. е. наиболее приближенные к населению.

Формируются местные Советы депутатов по мажоритарному принципу. Причем избирательное законодательство в этом отношении постоянно менялось в сторону признания выборов состоявшимися в пользу сокращения необходимого количества участников. Это, на наш взгляд, свидетельствует о некотором неблагополучии, апатии избирателей, что всегда ранее было предметом критики западных демократий. Такое положение свидетельствует о необходимости повышения авторитета местных Советов депутатов, чего можно добиться, используя, по меньшей

мере, два накіраванія: 1) павысіць статус месных Саветаў пасредствам расшырэння полномочий; 2) змяніць сістэму выбараў, перайдзя к мажоритарнай або смешаннай сістэме. В гэтым выпадку палітычныя партыі могуць ўдыхнуць новыя імпульсы ў работу месных калегіяльных прадстаўнічых органаў улады.

Важным звяном меснай дэмакратыі з'яўляюцца органы тэрытарыяльнага грамадзянскага самаўправлення. В сярэдзіне 2018 г. іх у рэспубліцы насчытывалось 32227, в іх складзе 57192 чалавека. При гэтым в калегіяльных ОТОСах работае 8532, а адноличных (обычно – гэты старо-сты) – 23695 чалавек.

По суті гэтыя дзве галіны меснага самаўправлення ўзаемадапоўняюць адна другую, работаюць во ўзаемадзействіі для рашэння впрашаў, якія важны для меснага насельніцтва.

В юрыдычнай літаратуры впрашы прадстаўнічай дэмакратыі знаходзяцца в поле згляду вучэных. Однако когды речь ідзе о народным прадстаўніцтве, то обычно вніманне ўдзяляецца парламенту і прадстаўнічым (калегіяльным або адноличным) органам меснага самаўправлення. Например, Г. Д. Садовнікова, ісследую даданую праблематыку, не адносіць к лісцу суб'ектаў народнага прадстаўніцтва ізрабаваемыя (фарміруемыя) грамадзянамі органы тэрытарыяльнага грамадзянскага самаўправлення [10, с. 35–41].

Полезно было бы прынімаць на рэгіянальным узроўні харціі або праграмы развіцця меснага самаўправлення на рэгіянальным узроўні. Безусловно, в нях не должно быць палажэнняў, пратыворэчаючых актам заканадаўства, абладаючым больш высокай юрыдычнай сілай, вклучаюч Констытуцыю. Такого рода харціі дапамагаюць адаптаваць «к месным умовам многачысленныя заканапалажэння, прадстаўляюць іх в блгаўстроеным віде, логічэскім ісложэніі, саправаджаюць неабходымымі коментарыямі і, такім абразам, аблегчаюць работу с заканадаўствам, аказываюць садействіе вознікновенію у насельніцтва правільных і дастаточна полных прадстаўленняў о том, как построен і работае механізм меснага самаўправлення, как грамадзяне могуць яго кантраляваць і прынімаць ўдзяне в яго работе» [13, с. 128]. Полагаем, что введене такого рода практыкі (прынятыя харціі) імеет позітыўны потенциал для расшырэння самаўправленчэскых начал. Такого рода харціі должны прынімацца калегіяльнымі прадстаўнічымі органамі – меснымі Саветамі дэпутатаў с ўдзянем прадстаўнічаў органаў тэрытарыяльнага грамадзянскага самаўправлення, функцыянуючымі не менше шесті месяцаў до прынятыя ўказаннага юрыдычнага дакумента.

В харціях можно ставіць задачы по развіццю меснага самаўправлення. Альтэрнатывой харціям могуць быць праграмы по развіццю меснага самаўправлення, в котрых может быць акцэнтывана вніманне на падтрымке органаў тэрытарыяльнага грамадзянскага самаўправлення, вклучаюч прадстаўленне субвенцый, праведене конкурсаў на рэалізацыю сацыяльна значымых праектаў сроді ОТОСоваў. В Російскай Федэрацыі такая практыка складаецца [14, с. 371–372].

Преимуществом меснага самаўправлення з'яўляецца то, что оно балансіруе грамадзянскую ўладзь по вертыкалі і гарызонталі. Если грамадзянская ўладзь стрэміцца ствараць для вseh равныя ўмовы жыцця, то органы меснага самаўправлення заботаюцца о насельніцтве, пражываючэм на саответствуючэй тэрыторыі. Такай духу канкуренцыі стымуляруець все прадстаўнічыя і іншыя органы дзействаваць в інтэресах людзей. Вертыкальная арганізацыя ўлады праявляецца в том, что органы меснага самаўправлення з'яўляюцца элемэнтам публічнай ўлады.

На наш вгляд, неабходіма кодфікацыя заканадаўства о месным самаўправленіі. Следует прадусмотреть правовыя механізмы стымулявацыя самаўправлення, інавацыянальны путь развіцця будэць непольным і неэфэктыўным без інавацыяў в сфэре самаўправлення.

В літаратуры адмэчаюцца следуючыя тэндэнцыі в правовам рэгулявацыі ўзаемадзействія органаў грамадзянскай ўлады і меснага самаўправлення: 1) прадстаўленне меснага самаўправлення как полностью независимой сістэмы; 2) ўстанавленне централізаваанай вертыкалі ўлады; 3) ўстанавленне баланса полномочий центра і меснага самаўправлення [2, с. 107].

Объем полномочий месных Саветаў дэпутатаў свідэтэльствае об іх больш высокаму статусу в сістэме месных органаў ўлады, поскольку они прынімаюць або ўтверждаюць асновопалагаючыя дакументы для развіцця саответствуючэй адміністратывно-тэрытарыяльнай адзінцы.

Зарубежный опыт также показывает, что посредством принятия своих решений об утверждении программ, бюджете и отчете о его исполнении, установлении местных налогов и споров, определении режима коммунальной собственности можно активно воздействовать на исполнительную власть в интересах проживающего на соответствующей территории населения.

В статье 12 Европейской хартии местного самоуправления предъявляется требование к государствам, претендующим на присоединение к ней, чтобы государства были связаны двадцатью пунктами ч. 1 хартии или, по меньшей мере, десятью из числа следующих пунктов.

Статья 2 (о признании принципа местного самоуправления). Принцип местного самоуправления признан во внутреннем законодательстве, в том числе в Конституции, где имеется самостоятельный раздел 5 «Местное управление и самоуправление» (ст. 117–124).

Статья 3, пункты 1 и 2 (о понятии местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения). Эти положения реализованы в Конституции Республики Беларусь, Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», иных законодательных актах.

Статья 4, пункты 1, 2 и 4 (об установлении основных полномочий органов местного самоуправления Конституцией или законом). Основные полномочия органов местного самоуправления установлены Конституцией и законом. 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 власти. 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. Когда это происходило, то принимались положения по отмене решений, посягающих на полномочия органов местного самоуправления, включая решения Конституционного Суда нашей республики.

Статья 5 (о защите границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление). В статье 17 Закона Республики Беларусь от 05.05.1998 г. № 154-З (ред. от 31.12.2014 г.) «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» закреплены полномочия граждан в сфере административно-территориального устройства. Так, граждане высказывают мнения по вопросам административно-территориального устройства; они вправе вносить предложения об образовании, объединении и упразднении административно-территориальных и территориальных единиц, установлении и изменении их границ, установлении и переносе административных центров и по иным вопросам административно-территориального устройства в государственные органы; участвуют в рассмотрении вопросов административно-территориального устройства, затрагивающих их права и законные интересы, посредством обращения в государственные органы (организации), участия в местных референдумах, собраниях, иных форм прямого участия в государственных и общественных делах, а также через общественные объединения в соответствии с законодательством; осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Статья 7, пункт 1 (о свободном осуществлении мандата местными выборными лицами). Закон Республики Беларусь от 27.03.1992 г. № 1547-XII (ред. от 31.12.2014 г.) «О статусе депутата местного Совета депутатов» обеспечивает свободное осуществление мандата местными выборными лицами. Этот закон предусматривает гарантии деятельности указанных лиц, а также исчерпывающий перечень основания для досрочного прекращения полномочий депутата Совета.

Статья 8, пункт 2 (об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления). Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Решения, принятые органами местного самоуправления в рамках своей компетенции, могут быть отменены или признаны неконституционными лишь по причине противоречия Конституции и закону. Административный контроль за целесообразностью осуществляется вы-

шестоящими органами власти только в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления. На протяжении длительного периода времени законодательство предусматривало возможность отмены решений нижестоящих Советов и исполнительных органов вышестоящими, причём отмены не только из-за несоответствия законодательству, но и по своему усмотрению.

Статья 9, пункты 1, 2 и 3 (о финансовых ресурсах органов местного самоуправления). Органы местного самоуправления имеют право на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Однако надо признать, что одной из трудно решаемых является проблема финансово-экономической основы функционирования местного самоуправления.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления пока еще не соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления пополняется за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Соответствующие полномочия предусмотрены Конституцией, Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и Налоговым кодексом.

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 законодательстве если не всех норм Европейской хартии местного самоуправления, то содержащихся в ней принципов.

Статья 10, пункт 1 (о праве местных органов самоуправления на ассоциацию). Советы в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать объединения в форме ассоциаций Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов (ст. 7 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Советы базового уровня в пределах своей компетенции проводят региональные собрания депутатов Советов с участием депутатов Советов всех территориальных уровней, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от соответствующих избирательного округа и административно-территориальной единицы, с приглашением представителей органов территориального общественного самоуправления, общественных объединений, на которых заслушивают информацию руководителей исполнительных и распорядительных органов и Советов о социально-экономическом развитии соответствующих административно-территориальных единиц и рассматривают другие вопросы, наиболее волнующие население (ст. 19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

В настоящее время в ряде областей такие ассоциации созданы.

Статья 11 (о правовой защите местного самоуправления). Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Обеспечивается нормами Гражданского процессуального права.

Кроме того, на национальном уровне обеспечивается реализация пункта 6 хартии о соответствии структур и административных средств задачам органов местного самоуправления, требования подпунктов 2 и 3 статьи 7, подпунктов 1 и 3 пункта 8, подпунктов 5, 6, 7 пункта 9, подпунктов 2 и 3 пункта 10 и ряда других Европейской хартии.

Таким образом, если сопоставить нормы Европейской хартии и нормы национального законодательства о местном самоуправлении, то существенных различий мы не обнаружим. Вопрос, на наш взгляд, преимущественно заключается лишь в некотором «повороте» текущего законодательства и активизации работы самих Советов депутатов.

Конечно, есть проблемы и направления, по которым более активно можно было бы развивать законодательство и правоприменительную практику. Конституция позволяет это делать, при необходимости – можно корректировать текущее законодательство.

Органы народного представительства, т. е. Советы депутатов, надо вывести в реальности на более высокий уровень влияния по отношению к местной исполнительной власти. Часто в качестве уязвимого места называют недостаточность полномочий по формированию местных исполнительных органов. Но есть иные существенные рычаги реального влияния на исполнительную власть со стороны местного Совета депутатов, в частности, при утверждении программ, бюджета и отчета о его исполнении. Местные Советы здесь могут быть более требовательными.

Финансово-экономическая основа органов местного самоуправления должна быть укреплена. В коммунальной собственности, к сожалению, находятся в основном убыточные организации. Важно подготовить слой активных менеджеров, смелее идти на приватизацию этих объектов. Прием на такие должности следовало бы осуществлять по конкурсу.

Следует провести работу по перераспределению налоговой базы и изменению порядка зачисления налогов в пользу местного уровня, использованию внебюджетных фондов. Необходимо развивать местную демократию посредством проведения местных референдумов как императивных, так и консультативных.

Дальнейшие шаги для обеспечения более тесной связи местных органов с населением надо обеспечить, используя информационные технологии. Здесь потенциал еще полностью не задействован. Более основательными должны быть сайты местных Советов, полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях. Информационные технологии могут быть использованы для сбора подписей под публичной инициативой по вопросам общественного значения, публичного обсуждения проектов решений. По нашему мнению, на законодательном уровне следовало бы закрепить требование о размещении программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы, а также принятие сводной программы Совета депутатов с учетом предвыборных обещаний.

Полезным было бы участие представителей ОТОСов в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета. Здесь могут быть задействованы координационные районные советы ОТОСов. Вообще полезным было бы реализовать идею так называемых больших местных Советов, в работе которых при решении наиболее важных вопросов, например, утверждении программ, местного бюджета, отчета о его исполнении, принимали бы участие не только депутаты, но с правом совещательного органа члены ОТОСов, а также члены общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории АТЕ.

Пришло время создания предусмотренной статьей 7 закона о местном управлении и самоуправлении Национальной ассоциации местных Советов депутатов. Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений полезно предусмотреть в Избирательном кодексе возможность проведения выборов в местные Советы, например в областные, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

Наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично, причем в интересах всего народа. Это заставляет действовать без радикальных шагов, но поступательно, в русле современных тенденций, включая и развитие местного самоуправления. Здесь весьма важен европейский опыт, использование которого может быть полезным для нашего государства и общества.

Список использованных источников

1. Бондарь, Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2008. – 591 с.
2. Становление гражданского общества в России: личность, самоуправление, власть / под ред. Т. Д. Зражевской. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – 365 с.

3. Сидорчук, В. К. История права о местном самоуправлении Беларуси / В. К. Сидорчук // Гісторыя і сучаснасць: беларуская дзяржаўнасць ва ўсходнееўрапейскім цывілізацыйным кантэксце : зб. навук. пр., прысвеч. 90-годдзю з дня нараджэння праф. І. А. Юхо / Беларус. дзярж. ун-т ; рэдкал.: С. А. Балашэнка [і інш.]. – Мінск, 2012. – С. 418–428.
4. Дагаворы і граматы як крыніцы беларускага феадальнага права : дапам. / Я. Юхо [і інш.]. – Мінск : БДУ, 2000. – 127 с.
5. Круталевич, В. А. На путях национального самоопределения: БНР-БССР-РБ / В. А. Круталевич ; под ред. В. Г. Гавриленко. – Минск : Право и экономика, 1995. – 139 с.
6. Дунаева, Н. А. Модернизационный потенциал крестьянского общинного самоуправления в дореволюционной России (конец XIX – начало XX века) / Н. А. Дунаева // Вестн. Чуваш. ун-та. – 2008. – № 3. – С. 23–27.
7. Райснер, М. А. Государство буржуазии и РСФСР : в 3 ч. / М. А. Райснер. – М. ; Петроград : Гос. изд-во, 1923. – 420 с.
8. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность [Электронный ресурс] : аналит. док. / М. Кобаса. – Минск : [б. и.], 2011. – Режим доступа: http://www.sympla-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf. – Дата доступа: 04.04.2020.
9. Григорьев, В. А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – Киев : Истина, 2005. – 424 с.
10. Садовникова, Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реализации / Г. Д. Садовникова. – М. : Изд-во гуманитар. лит., 2008. – 224 с.
11. Проблемы народного представительства в Российской Федерации : сб. ст. / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 180 с.
12. Смола, М. Г. Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности / М. Г. Смола, Г. В. Ветроумов // Юрид. вестн. – 1996. – № 2. – С. 72–74.
13. Барабашев, Г. В. О хартиях местного самоуправления в США / Г. В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126–133.
14. Карлов, А. С. Территориальное общественное самоуправление: проблемы и перспективы развития / А. С. Карлов // Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (2–5 июня 2011, г. Самара) / Правительство Самар. обл. [и др.] ; под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. – Самара, 2012. – С. 370–375.

References

1. Bondar' N. S. *Local government and constitutional justice: constitutionalization of municipal democracy in Russia*. Moscow, Norma Publ., 2008. 591 p. (in Russian).
2. Zrazhevskaya T. D. (ed.). *The formation of civil society: personality, self-government, power*. Voronezh, Publishing House of the Voronezh State University, 2002. 365 p. (in Russian).
3. Sidorchuk V. K. History of the law on local self-government of Belarus. *Gistoryya i suchasnasts': belaruskaya dzyarzhavnasts' va uskhodneeurapeiskim tsyvilizatsyinyim kantektstse: zbornik navukovykh prats, prysvechanykh 90-goddzju z dnya narodzhennya profesara I. A. Yukho* [History and modernity: Belarusian statehood in the Eastern European civilizational context: a collection of scientific works dedicated to the 90th anniversary of the birth of Professor I.A. Yukho]. Minsk, 2012, pp. 418–428 (in Russian).
4. Yukho Ya., Abramovich A., Dounar T., Satolin U. *Dagavors and grammars of the Crimean feudal law of Belarus*. Minsk, Belarusian State University, 2000. 127 p. (in Belarusian).
5. Krutalevich V. A. *On the path of national self-determination: BNR-BSSR-RB*. Minsk, Pravo i ekonomika Publ., 1995. 139 p. (in Russian).
6. Dunaeva N. A. The modernizing potential of the peasant commune self-government in the pre-revolutionary Russia (the end of XIX – the beginning of XX centuries). *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2008, no. 3, pp. 23–27 (in Russian).
7. Raisner M. A. *State of the bourgeoisie and the RSFSR*. Moscow, Petrograd, State publishing house, 1923. 420 p. (in Russian).
8. Kobasa M. *Local government in Belarus – how to turn a myth into reality*. Minsk, 2011. Available at: http://www.sympla-by.eu/sites/default/files/library/booklet_kobasa.pdf (accessed 04.04.2020) (in Russian).
9. Grigor'ev V. A. *The evolution of local government: domestic and foreign practice*. Kiev, Istina Publ., 2005. 424 p. (in Russian).
10. Sadovnikova G. D. *Representative democracy: from idea to implementation*. Moscow, Publishing House of humanitarian literature, 2008. 224 p. (in Russian).
11. Avakyan S. A. (ed). *Problems of popular representation in the Russian Federation: collection of articles*. Moscow, Publishing House of Moscow State University, 1998. 180 p. (in Russian).
12. Smola M. G., Vetroumov G. V. Local government: some problems of organization and activities. *Yuridicheskii vestnik* [Legal Bulletin], 1996, no. 2, pp. 72–74 (in Russian).
13. Barabashev G. V. On the charter of local government in the United States. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 1994, no. 5, pp. 126–133 (in Russian).

14. Karlov A. S. Territorial public self-government: problems and development prospects. *Vybory i inye formy neposredstvennoi demokratii v sisteme mestnogo samoupravleniya: modernizatsiya, effektivnost', otvetstvennost': materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (2–5 iyunya 2011, g. Samara)* [Elections and other forms of direct democracy in the system of local self-government: modernization, efficiency, responsibility: materials of the International scientific and practical conference (Samara, June 2–5, 2011)]. Samara, 2012, pp. 370–375 (in Russian).

Информация об авторе

Василевич Григорий Алексеевич – член-корреспондент, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета. Белорусский государственный университет (ул. Ленинградская, 8, 220030, Минск, Республика Беларусь). E-mail : Gregory_1@tut.by

Information about the author

Grigoriy A. Vasilevich – Corresponding Member, D. Sc. (Law), Professor, Head of the Constitutional Law Department, Faculty of Law. Belarusian State University (8 Leningradskaya Str., Minsk 220030, Belarus). E-mail: Gregory_1@tut.by