

Местное самоуправление в Республике Беларусь как публично- властная форма демократии

Демичев Д.М.

Учреждение образования «Белорусский государственный экономический университет»

Муниципальная демократия – это особая организация публичной власти.

Цель работы – изучить правовые основы местного самоуправления как публично-властной нормы демократии и важнейшей категории конституционного и муниципального права.

Материал и методы. Источниковедческую базу исследования составляют международные и национальные нормативные правовые акты, специальная научная литература, труды Г. Еллинека, Б.Э. Нольде, Н.М. Коркунова, В.Н. Чичерина, К. Маркса, В.И. Ленина, Н.С. Бондаря и др. При написании статьи использовались методы: анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнительного правоведения, толкования норм права.

Результаты и их обсуждение. Самоуправление как публично-властная форма демократии есть самоорганизация населения территориальной единицы, жителей населенного пункта (его части), членов или участников общественного объединения, членов трудового коллектива. Местное самоуправление является важнейшим принципом демократической системы управления.

Вопросы оптимизации деятельности местного самоуправления требуют совершенствования законодательства, уточнения полномочий органов местного самоуправления, укрупнения сельских и поселковых Советов депутатов, предоставления местным Советам депутатов права законодательной инициативы, укрепления их материально-технической и финансовой базы.

Заключение. Поиск новых более совершенных систем руководства, норм и методов организационно-правовой деятельности органов местного самоуправления является важнейшим резервом повышения их социальной роли.

Ключевые слова: Конституция Республики Беларусь, местное самоуправление, публично-властная форма демократии, конституционный строй, законодательная инициатива, административно-территориальные единицы, местные референдумы, местные собрания, территориальные уровни.

Local Self-Government in the Republic of Belarus as a Public and Authoritarian Form of Democracy

Demichev D.M.

Educational Establishment “Belarusian State Economic University”

Municipal democracy is a special organization of public authority.

The purpose of the work is to investigate legal foundations of local self-government as a public authority rule of democracy and the most important category of constitutional and municipal law.

Material and methods. The sources of the research are made up of international and national normative legal acts, special scientific literature, the works of G. Jellinek, B.E. Nolde, N.M. Korkunov, V.N. Chicherin, K. Marx, V.I. Lenin, N.S. Bondar, etc. The following methods were used: analysis, synthesis, induction, deduction, comparative law, interpretation of the law.

Findings and their discussion. Self-government as a public and authoritarian form of democracy is the self-organization of the population of a territorial unit, residents of a settlement (part of it), members or participants of a public association, members of the work collective. Local self-government is the most important principle of a democratic governance system.

The issues of optimizing the activity of local self-government require improvement of legislation, clarification of the powers of local self-government bodies, enlargement of rural and settlement Councils of Deputies, the provision of the right of legislative initiative to local Councils of Deputies, and strengthening of their material, technical and financial base.

Conclusion. The search for new more advanced management systems, norms and methods of organizational and legal activity of local government bodies is the most important reserve to enhance their social role.

Key words: Constitution of the Republic of Belarus, local self-government, public and authoritarian form of democracy; constitutional order, legislative initiative, administrative-territorial units, local referendums, local meetings, territorial levels.

Будучи универсальным императивом организации публичной власти на различных территориальных уровнях государства, демократия имеет свои специфические особенности. Через демократию и участие населения в делах государства формируются гражданственность, политическое сознание и политическая культура людей, обогащается духовная жизнь человека и общества. Особенности муниципальной демократии определяются, прежде всего, самой организационно-правовой природой местного самоуправления. Демократия и самоуправление являются социально-политической основой становления правового государства и развития самоуправляющихся структур и институтов гражданского общества.

Цель работы – изучить правовые основы местного самоуправления как публично-властной нормы демократии и важнейшей категории конституционного и муниципального права.

Материал и методы. Источниковедческую базу исследования составляют международные и национальные нормативные правовые акты, специальная научная литература, труды Г. Еллинека, Б.Э. Нольде, Н.М. Коркунова, В.Н. Чичерина, К. Маркса, В.И. Ленина, Н.С. Бондаря и др. При написании статьи использовались методы: анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнительного правоведения, толкования норм права.

Результаты и их обсуждение. Самоуправление как публично-властная форма демократии 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 (Великобритания и др.) вопросы местного управления и самоуправления регулируются нормами административного права.

Современные концепции местного самоуправления базируются преимущественно на идеях теоретических подходов, сложившихся исторически и пересмотренных с учетом современных реалий. Модели взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления достаточно разнообразны. Как самостоятельное явление местное самоуправление зародилось еще в глубокой древности. Оно существовало в качестве общинного самоуправления еще до государственно-организованного общества и прошло этапы античного мира, Средних веков и Нового времени. Отдельные исследователи находят элементы местного самоуправления даже в Киевской Руси и в период татаро-монгольского нашествия [1, с. 8–45].

В первой трети XIX века возникновение проблемы самоуправления в западноевропейской правовой мысли представляло собой теоретический противовес практике абсолютистского государства.

Разработка теоретических проблем местного самоуправления и теории «свободной общины» была осуществлена германскими правоведцами Э. Мейером, О. Ресселом, Р. Аренсом. Она базировалась на нормах французского и бельгийского права конца XVIII – начала XIX столетия. Главная направленность данной теории заключается в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины. Основанная на идее естественного права, эта теория исходила из признания общины как независимого от государства естественно сложившегося организма. Согласно данной теории органы местного самоуправления – это не органы государственной власти, а общественные органы, которые выбираются обществом (общинами). Положения теории «свободной общины» нашли отражение, в частности, в Конституции Бельгии 1831 г., в которой наряду с классической триадой властей – законодательной, исполнительной и судебной – признавалась особая, «общинная» власть.

В 1848 г. в так называемую Имперскую Конституцию Германии также были включены права территориальной общины.

Против концепции «свободной общины» выступил знаменитый немецкий теоретик права, профессор Гейдельбергского университета Г. Еллинек (1851–1911 гг.). Он писал: «...какие бы территориальные союзы ни существовали в пределах го-

сударства, территория их всегда является в то же время государственной территорией» [2, с. 479].

На смену теории свободной общины в несколько измененном виде пришла хозяйственная теория местного самоуправления. Её сторонниками были знаменитый немецкий юрист Р. Моль (1799–1875 гг.), российский юрист, председатель Московского юридического общества В.Н. Лешков (1810–1881 гг.), русский писатель и общественный деятель, князь А.И. Васильчиков (1818–1881 гг.). Они полагали, что местное самоуправление имеет свою сферу ведения – хозяйственную, отличную от сферы ведения государства – политической. Таким образом, обосновывался негосударственный характер деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление считалось таким же самостоятельным, как и государство, но в пределах ведения собственными делами.

С середины XIX века господствующей в теоретико-правовой науке становится «государственная теория» самоуправления. Ее основателями признаны германские правоведы Л. Штейн (1815–1890 гг.) и Р. Гнейст (1816–1895 гг.). Основная идея данной теории – любая деятельность по управлению, осуществляемая носителем публичных прав и обязанностей, есть деятельность государственная. Не обособление местного союза от государства, а, наоборот, обеспечение государственных интересов и целей составляет сущность местного самоуправления.

В России активным сторонником государственной теории местного самоуправления был русский ученый – юрист, философ права Н.М. Коркунов (1853–1904 гг.). Он утверждал, что местное самоуправление сводится не к «самостоятельному заведованию местным сообществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а к возложению на местное общество осуществления задач государственного управления» [3, с. 494].

Первоначально сторонником общественной теории местного самоуправления был Б.Н. Чичерин – один из основоположников конституционного права России. Однако в конце жизни он перешел на позиции государственной теории. Б.Н. Чичерин писал, что местные дела есть дела государственные, переданные органам местного самоуправления, которые лучше знают интересы местных жителей, местных общин и могут их удовлетворить [4, с. 527–529].

В 90-е годы XIX века государственная теория организации местного самоуправления в России получает практическую реализацию в Положении о губернских и уездных земских учреждениях (1890 г.) и Городовом положении (1892 г.) [5]. На основании этих документов и других ре-

форм земства были включены в систему органов государственной власти; члены управ утверждались в должности губернатором; председатели губернских управ утверждались Министром внутренних дел России; выборные лица, занимающие должности в представительных органах земского и городского самоуправления, считались на государственной службе (имели чины, носили мундиры, получали государственные награды, могли подвергаться дисциплинарным взысканиям наравне с государственными чиновниками вплоть до отстранения от должностей).

Анализируя итоги российских реформ 90-х годов XIX столетия крупнейший российский государствовед – барон Б.Э. Нольде писал: «Самоуправляющие единицы делают то же дело, что и непосредственные органы государства. Самоуправление – такая же часть государственного управления, как и управление коронное. И напрасно ведутся бесконечные споры о «собственных» делах общин и делах, возложенных на них государством, споры, загромождающие учение о самоуправлении совершенно бесплодной схоластикой лишенных жизненного значения формул» [6, с. 261–262].

С конца XIX в. местное самоуправление становится постоянным объектом научного осмысления. Результаты научных исследований в этой области активно используются во многих странах при подготовке и проведении политических, административных и правовых реформ. В той или иной мере они учитывались в ходе государственных реформ в России, Беларуси, Украине и других государствах.

После Октябрьской революции 1917 г. II Всероссийский съезд Советов 25 октября (7 ноября) 1917 г. принял написанное В.И. Лениным воззвание «Рабочим, солдатам и крестьянам!», где говорилось и о власти на местном уровне: «Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок» [7, с. 11].

19 декабря 1917 г. за подписью В.И. Ленина вышел Декрет СНК РСФСР «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» с задачей объединить деятельность всех городских и земских учреждений [8].

Первые конституционные акты советской власти «Декларация прав народов России» и «Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа» отразили идею самоуправления и полновластия трудового народа. При этом В.И. Ленин обращал внимание на две характерные черты, присущие Советам: Советы – носители всей полноты государственной власти; Советы – орган народного самоуправления.

Однако 20 января 1933 г. ЦИК РСФСР принимает новое Положение о городских советах, в котором данные органы вновь выступают органами диктатуры пролетариата, призванными проводить политику центра на местах [9].

Именно в этот период происходит окончательное огосударствление местной власти.

В послевоенный период под влиянием решений XX съезда КПСС 22 января 1957 г. принимается постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» [10, с. 454–465]. Оно было призвано покончить с ненужной опекой и мелочным вмешательством со стороны парторганов в деятельность Советов, обеспечить развитие их инициативы и самостоятельности.

В период хрущевской оттепели активизируется деятельность некоторых форм местного самоуправления: домовых, уличных, квартальных комитетов. В сельских населенных пунктах традиционной формой общественного самоуправления становятся сходки и собрания. Все чаще упоминается термин «коммунистическое самоуправление». В 1957–1959 гг. происходит обновление законодательства о местных органах власти. В союзных республиках были приняты новые положения о местных Советах.

В 60-е гг. XX в. происходит возрождение в советской юридической литературе понятия «местное самоуправление» в контексте общественного самоуправления (работы Б. Лазарева, М. Пискотина и др.). В ходе подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. относительно места и роли органов местного самоуправления высказывались три основные точки зрения:

1. Представительные учреждения на местах не обладают самоуправленческими качествами (профессор А.И. Лукьянов).

2. Представительные учреждения на местах и есть сугубо органы территориального общественного самоуправления (профессор О.В. Годунова).

3. Местные органы власти есть органы государственной власти и местного самоуправления.

В принятой в 1977 г. Конституции СССР усиливается характеристика государственно-властной природы Советов. Как определил Основной Закон СССР, Советы – это органы государственной власти на местах. Они содержат черты государственного органа и общественной организации.

В период «перестройки», начатой М.С. Горбачевым в 1985 г., после его критики обществоведов за одностороннюю трактовку общественных явлений ученые были сориентированы на разработку теоретических проблем социалистического самоуправления народа (работы Г.В. Барабашева, А.П. Бутенко, О.Е. Кутафина, Б.Н. Топорнина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и др.).

В принятом 9 апреля 1990 г. Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» впервые в законодательство вводится понятие «местное самоуправление» [11].

В Законе БССР от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве Белорусской ССР» также вводится такое понятие [12].

Впервые на конституционном уровне понятие «местное самоуправление» закрепляется в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г.

Местное самоуправление строится, как правило, в соответствии с административно-территориальным делением страны. Первичной ячейкой выступают городские и сельские единицы (коммуны, общины, приходы и т.д.). Правовой основой организации местного самоуправления в зарубежных странах являются соответствующие положения конституций, национальных законов о местном управлении и самоуправлении, а в федеративных государствах – законы штатов, земель и иных субъектов федерации.

В настоящее время главным документом, закрепившим теоретическую и правовую основу самоуправления для государств Европы, является Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Основная ее задача – обеспечение и защита прав местных органов самоуправления, поскольку именно местное самоуправление позволяет гражданам участвовать в принятии решений, касающихся их повседневной жизни. Соблюдение этого права гарантирует осуществление и иных гражданских прав. В ее основу положен принцип субсидиарности, утвердившийся в европейской социальной философии еще в Средние века, согласно которому вопросы, подлежащие решению на низовом уровне управления, не целесообразно передавать наверх: «осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам». Местным сообществам, согласно Хартии, необходимо доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь в исключительных случаях [13, с. 25].

Европейская Хартия местного самоуправления явилась одним из главных источников муниципального права европейских государств, намечающих пути развития местного самоуправления в современной Европе. Она обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ.

Таким образом, принцип самостоятельности органов местного самоуправления в Хартии закреплен.

плен на высоком международном уровне, а его неукоснительное соблюдение расценивается как один из основных критериев подлинной демократии.

Европейская Хартия дает понятие местному самоуправлению: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения» [13, с. 26].

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 статье 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 [14].

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» [15]. Данная норма сохранилась и в принятом 4 января 2010 г. Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Как определено статьей 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» [16].

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 государствен-

ной власти, всего государственного аппарата» [17, 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» [18, с. 342]. В качестве принципиального положения, выдвинутого в тот период, выступал тезис о слиянии управления с законодательством [19, 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 полномочия 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. (статья 124) Советы народных депутатов составляли политическую основу государства и являлись органами государственной власти в областях, районах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах [20, 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 представительными 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.п.

С 1991 г. деятельность местных Советов, местных исполнительных и распорядительных ор-

ганов Республики Беларусь регламентировалась Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» [21], с 1995 г. – Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [22].

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 статьи 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.

Кроме того, 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» [23]; указы Президента Республики Беларусь: от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» [24]; от 22 февраля 2011 г. № 66 «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» [25] и др.

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.

Особым статусом в системе органов местного самоуправления обладают местные органы областного и базового территориального уровня. Данные Советы при взаимодействии с соответствующими исполкомами являются узловым звеном государственных органов, призванных обеспечивать на местах практическое осуществление государственных задач. Именно им приходится решать, причем зачастую в качестве первой инстанции, наиболее важные вопросы государственного, экономического и социально-культурного строительства. Они выполняют большой объем работы по координации усилий предприятий, организаций и иных юридических лиц республиканской собственности по размещению

на подведомственной территории объектов промышленности, строительства, энергетики и других отраслей экономики, возведения объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Действующая в настоящее время в Республике Беларусь система органов 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 Пятым Всебелорусским народным собранием 22–23 июня 2016 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 и тем самым расширить их возможности в решении многих вопросов местного значения.

Как показывает анализ, проблемы повышения эффективности функционирования местных органов в реализации задач социально-экономического развития регионов органически связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность данных органов, ибо правовой статус местных Советов, местных исполнительных органов недостаточно урегулирован конституционным и текущим законодательством.

1. В действующей Конституции Республики Беларусь, в отличие от Конституции БССР 1978 г., не дается четкого определения понятию «местное самоуправление». В ней лишь прописывается, каким образом осуществляется местное управление и самоуправление. Так, открывающая раздел V Конституции статья 117 устанавливает: «Местное управление и самоуправление 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».

Для сравнения: в Конституции Белорусской ССР (статья 124) более четко и конкретно устанавливался конституционно-правовой статус местных Советов депутатов: «Органами государственной власти в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов». И далее в статье 125 содержалась норма: «Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета» [20].

В целях ликвидации несогласованности конституционного и текущего законодательства сле-

довало бы в статью 117 Конституции Республики Беларусь внести соответствующие уточнения.

2. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. от 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) не относит местные исполнительные комитеты к органам исполнительной власти. Вместе с тем статья 9 (часть вторая) Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в ред. Закона от 10 янв. 2000 г. с изм. и доп.) определяла исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня как органы местного управления, входящие в систему исполнительной власти: «Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления» [15].

Таким образом, налицо было расхождение норм Конституции и Закона 1991 г. относительно установления конституционно-правового статуса органов местного управления.

В новом же Законе от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» такая норма вообще отсутствует. Так, статья 38 указанного Закона устанавливает, что «исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства».

В этой связи представляется целесообразным ликвидировать указанные пробелы в конституционном и текущем законодательстве.

3. Как известно, к законодательным полномочиям относится право законодательной инициативы как исключительное право строго определенного конституциями органа. Осуществление права законодательной инициативы соответствующими органами или должностными лицами и внесение в Парламент законопроекта является первоначальной стадией законодательного процесса. Согласно статье 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 от-

раслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимали и обеспечивали исполнение решений, осуществляли контроль за претворением их в жизнь. Местные Советы обеспечивали комплексное экономическое 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 согласно статье 9 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» основным звеном системы местного самоуправления, Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. Они обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Таким образом, формируемые 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 место в системе органов

государства, осуществляя огромную по своим масштабам деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами.

Исходя из вышеизложенного, было бы совершенно справедливым 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 непосредственно с мест. Кстати, в Российской Федерации согласно статье 104 Конституции РФ 1993 г. право законодательной инициативы принадлежит (наряду с другими органами и должностными лицами) и законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Согласно законодательству США в принятии поправок к Конституции США наряду с законодательным органом федерации участвуют и парламенты штатов (именуемые законодательным собранием).

4. В дальнейшей оптимизации нуждается количество сельских и поселковых Советов и, прежде всего, их укрупнение, к которому следует подходить весьма скрупулезно. При осуществлении этого процесса необходимо 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.

5. В контексте реализации стоящих перед органами местного самоуправления новых задач в качестве первоочередных 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 принудительной в ряде случаев 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.

Заключение. 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. В этом смысле следует согласиться с точкой зрения российского исследователя, профессора Н.С. Бондаря, который отмечает, что создание эффективных механизмов муниципальной демократии, обеспечивающих качественное достижение стоящих перед ними социальных целей и решение вытекающих из этих целей задач, предполагает выработку надлежащей юридической основы местного самоуправления, установление и укоренение в общественной практике правовых форм его осуществления [26, с. 40]. Необходимо, чтобы любая важная государственная задача получала свое действительное 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 условиях жизни и труда граждан, грамотно использовать реально существующие в каждом регионе экономические ресурсы, изыскивать возможности дальнейшего роста, правильно оценить конкурентные преимущества и определить движущие силы экономической модернизации, разумно позиционировать, привлекать в приоритетные отрасли инвестиции и инвесторов как ключевых участников модернизационного процесса.

Это позволит органам местного самоуправления повысить свою роль как публично-властной формы демократии, более четко определить свое место и значение в государственно-правовом механизме в целом, занять подобающее им место в структуре конституционного строя, что позволит им наиболее полно реализовать возложенные на них функции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постовой, И.В. Местное самоуправление / И.В. Постовой. – М., 1995. – С. 8–45.
2. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1908. – С. 479.
3. Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909. – Т. 2. – С. 494.
4. Чичерин, В.Н. О народном представительстве / В.Н. Чичерин. – СПб., 1868. – С. 527–529.
5. ПСЗ-3. – Т. 10. – Отд. 1. – № 6927. – Т. 12. – № 8708.
6. Нольде, Б.Э. Очерки русского государственного права / Б.Э. Нольде, проф. С.-Петерб. политехн. ин-та имп. Петра Великого. – СПб.: Тип. «Правда», 1911. – С. 261–262.
7. Ленин, В.И. Рабочим, солдатам и крестьянам / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Изд. пятое. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1974. – Т. 35. – С. 11.
8. СУ РСФСР. – 1917. – № 10. – Ст. 153.
9. СУ РСФСР. – 1933. – № 29. – Ст. 103.
10. В.И. Ленин, КПСС о работе Советов: сб. / под общ. ред. К.У. Черненко. – М.: Политиздат, 1979. – С. 454–465.
11. Ведомости Съезда народ. депутатов СССР и Верхов. Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 276.
12. Ведомости Верхов. Совета БССР. – 1991. – № 11. – Ст. 122.
13. Нормативные акты. Европейская Хартия о местном самоуправлении // Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения / В.А. Ясюнас. – М., 1997. – С. 25.
14. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
15. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/137.
16. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
17. Ленин, В.И. Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата (4 марта) / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Изд. пятое. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1969. – Т. 37. – С. 500.
18. Маркс, К. Гражданская война во Франции / К. Маркс // Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1960. – Т. 17. – С. 342.
19. Ленин, В.И. Десять тезисов о Советской власти / В.И. Ленин // Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – Изд. пятое. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1969. – Т. 36. – С. 72.
20. Конституция Белорусской ССР 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Юрид. лит-ра, 1978. – С. 144.
21. Ведомости Верхов. Совета БССР. – 1991. – № 11. – Ст. 122.
22. Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1995. – № 15–16. – Ст. 169.
23. Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1992. – № 13. – Ст. 217; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 6. – 2/1181; 2009. – № 119. – 2/1566.
24. Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Респ. Беларусь. – 1995. – № 27. – Ст. 656; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 25. – 1/12365.
25. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011. – № 25. – 1/12365; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 29.05.2013. – 1/14286.
26. Бондарь, Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2009. – С. 40.

Поступила в редакцию 06.04.2017 г.