

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ РАЗДЕЛА V КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Г.Г. Куневич*

*старший преподаватель кафедры конституционного права  
Белорусского государственного университета  
220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8  
kunevich.georgii@mail.ru*

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его конституционная основа или конституционная модель. Конституционные основы (модели) включают конституционные нормы, закрепляющие основные принципы организации местного самоуправления, систему органов и организационно-правовых форм местного самоуправления, гарантии осуществления местного самоуправления. Есть ли подобные нормы в действующей Конституции Беларуси? Только отчасти.

Развитие правового института местного самоуправления в Республике Беларусь и в других республиках бывшего СССР происходит под влиянием конституционного и муниципального права стран ЦВЕ и имеет некоторые особенности. По мнению Г.А. Василевич, конституционные нормы и принципы формируют правовую парадигму, так как они отражают и одновременно формируют концепцию законодательного развития государства и общества. Конституционные нормы могут придать новые импульсы работе представительных органов, т.е. деятельности тех институтов власти, которые наиболее близки народу [1, с.20].

Как отмечает председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П. Андрейченко, «усиление роли и значимости местного самоуправления, базирующееся на учете жизненно важных интересов населения и активном участии в управлении самих граждан, является одной из неотъемлемых задач любого современного государства» [2, с. 6].

Конституционная модернизация раздела пятого Конституции Республики Беларусь позволит усилить функцию местных Советов по комплексному социально-экономическому развитию административно-территориальных единиц. Необходимость совершенствования раздела V Конституции Республики Беларусь обусловлена положениями следующих документов программного характера.

1. В ч. 4 п. 5.8 Указа Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 «Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016-2020 годы» предусматривается, что «часть функций и полномочий республиканских органов государственного управления предлагается передать на уровень органов местного управления и самоуправления с расширением полномочий деятельности».

2. В Концепции Национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом от 9 ноября 2010 г. № 575, отмечены следующие проблемы, решение которых связано с расширением возможностей местной власти: 1) удовлетворение основных социальных потребностей граждан; 2) минимизация негативных последствий социальной дифференциации; 3) высокие административные барьеры для развития предпринимательской активности; 4) высокая дифференциация уровня доходов населения; 5) значительные различия в качестве жизни городского и сельского населения.

3. Национальной стратегией устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 г. (НСУР-2030) определены следующие очень важные задачи органов местного управления и самоуправления: опережающее развитие городов и районов, выступающих центрами территориальных кластеров; повышение социальных стандартов жизни населения по мере экономического роста, прежде всего для сельских районов; дифференциации системы социальных льгот и выплат и др.

Актуальность и практическая значимость конституционной модернизации системы местного управления и самоуправления вытекает из внутренних потребностей государства. Конституционная модернизация придаст импульс и послужит катализатором повышения эффективной работы органов местного управления и самоуправления, приведет к совершенствованию механизма взаимодействия государства с обществом.

Анализ изменений конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления и правоприменительной практики за период 1991 – 2019 годов позволил автору выделить несколько этапов. Общий вывод по исследованному периоду развитие белорусской государственности – совершенствование и оптимизация системы проводились эволюционным путем с целью создания наиболее оптимальной модели функционирования местной власти. В результате была создана эффективная система местного управления и самоуправления, но новые, объективно сложившиеся в стране условия развития общественных процессов диктуют необходимость решения ряда новых задач на местном уровне управления [3, с.107].

Прежде чем перейти к предложениям по возможным изменениям раздела «Местное управление и самоуправление» Конституции акцентируем внимание на следующих, в общем-то известных, но по-разному интерпретируемых терминах «местное самоуправление», «местное управление», «муниципальные органы». В белорусском законодательстве легальное определение местного самоуправления содержится в п.1 ст. 1 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и трактуется как самоорганизация населения для решения вопросов местного значения через органы местного самоуправления и формы участия граждан в государственных и общественных делах.

В странах англо-саксонской правовой семьи деятельность муниципальных органов называется местным управлением (local government), иногда – местным самоуправлением (local self-government), в ФРГ – коммунальным самоуправлением (kommunale selbstverwaltung), в Республике Польша – территориальным самоуправлением (samorząd terytorialny), в конституциях большинства стран СНГ используется термин «местное самоуправление».

Организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих как систему органов местного самоуправления, так и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Все ли перечисленные элементы организационных основ местного самоуправления должны быть закреплены на конституционном уровне? Полагаю, что нет. Недостаток раздела действующей Конституции «Местное управление и самоуправление» в следующем: 1) предполагается, что граждане в равной степени участвуют в местном управлении и самоуправлении; 2) нет принципов организации местного управления и самоуправления (это разные принципы); 3) отсутствует система органов местного самоуправления; 4) территориальное общественное самоуправление считается органом самоуправления, но не обладает государственно-властными полномочиями; 5) не закреплена подотчетность и подконтрольность органов местного управления Правительству.

Термин «местное управление» даже более сложный, чем термин «местное самоуправление». В Конституциях и законодательстве БССР термин «местное управление» отсутствовал, а для закрепления правового положения органов местной власти использовалась конструкция «местные Советы депутатов и их исполкомы». В первом белорусском законе от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР» данное название сохранилось. В указанный закон 6 октября 1994 г. были внесены изменения и закон стал называться «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь», а в ст. 2–1 появилось легальное определение местного управления.

Рассматривая систему местного управления, необходимо напомнить, что центральным органом всей системы исполнительной власти является Правительство. Согласно ст. 28 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» Правительство руководит деятельностью местных исполнительных и распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Правительства.

В РФ в нормативных правовых актах слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова, и словосочетания применяются в одном и том же значении. Такой же подход в отношении использования термина «муниципальный» в Армении и Азербайджане.

Из анализа зарубежных систем органов местного самоуправления следует, что в белорусской модели отсутствует местная (муниципальная) администрация во главе с мэром или главой муниципального образования.

Автором в свое время были предложены различные концептуальные модели совершенствования конституционных основ местного управления и самоуправления [4, с. 95].

Исходя из предложенных концептуальных моделей совершенствования конституционных основ местного самоуправления и с учетом соответствующих глав европейских конституций предлагается рассмотреть два возможных **варианта** изменений раздела V Конституции Республики Беларусь:

1) **продолжение** поэтапного совершенствования системы местного управления и самоуправления – уточнение конституционно-правового статуса органов местного управления и самоуправления;

2) **кардинальные** изменения на основе принципов ЕХМС.

**Первый вариант** предусматривает расширение полномочий органов местного самоуправления на основе принципа децентрализации за счет передачи им полномочий от республиканских органов государственного управления. Также предусматривается формирование **аппарата Совета** и расширение полномочий Правительства по руководству системой органов местного управления. Этот вариант предполагает принятие нового закона о местном самоуправлении и отдельного закона о местном управлении.

**Второй вариант** предусматривает кардинальные изменения с учетом всех принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления. В качестве органов местного управления предполагается введение местных государственных администраций, а исполкомы становятся исполнительными органами Советов. Вместо трех уровней АТУ предлагается два. Коммунальная собственность получает статус негосударственной собственности. Изменяется бюджетная система Республики Беларусь. **Местные государственные** администрации финансируются из республиканского бюджета, а **местные Советы** депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.

**Вариант первый** изменений раздела V Конституции.

Статья 117. Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления – Советы депутатов и подотчетные им иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения

Местное управление является формой организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации и собственной компетенции по решению вопросов местного значения.

Местное управление осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

К формам прямого участия граждан в решении вопросов местного значения относятся территориальное общественное самоуправление, местные референдумы, местные собрания, консультативный опрос, общественные слушания в Совете, общественные советы и другие формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов на срок полномочий Совета.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов **освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь по инициативе Правительства**, соответствующего Совета, а также по инициативе граждан, поддержанной не менее чем десятью процентами избирателей соответствующей административно-территориальной единицы.

Статья 120. Местные исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Местные Советы депутатов в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов населения, проживающего на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

определение порядка управления, распоряжения и приватизации коммунальной собственности;

назначение местных референдумов, местных собраний, общественных слушаний;

утверждение в должности руководителей структурных подразделений соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов, входящих в состав исполкомов и местных администраций.

Статья 122. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

**Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, Правительством, а также Президентом Республики Беларусь.**

Проекты местного бюджета и программ социально-экономического развития административно-территориальных единиц выносятся местными исполнительными и распорядительными органами на общественное обсуждение.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 123. В старой редакции.

Статья 124. В старой редакции.

**Вариант 2** изменений раздела Конституции.

**Статья 9.** – ч. 3 ст. 9. изменить следующим образом: территория делится на области, районы, города, **волости** и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством. Волостной уровень управления является вспомогательным.

**Статья 13.** – ч. 1 ст. 13. изменить следующим образом: собственность может быть государственной, **коммунальной (муниципальной)** и частной.

**Статья 107.** – ч.1 ст. 107. изменить следующим образом: Правительство руководит системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления, **местных государственных администраций** и других органов исполнительной власти.

**Статья 117.** Местное самоуправление осуществляется гражданами через органы местного самоуправления – Советы депутатов и подотчетные им иные органы местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и формы прямого участия граждан в решении вопросов местного значения исходя из интересов граждан.

Местное управление осуществляется через **местные государственные администрации** для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов.

Местное самоуправление осуществляется на принципах децентрализации, субсидиарности, соразмерности ресурсов объему компетенции органов местного самоуправления.

Местное управление осуществляется на основе сочетания принципов централизации и децентрализации.

К формам прямого участия граждан в решении вопросов местного значения относятся территориальное общественное самоуправление, местные референдумы, местные собрания, консультативный опрос, общественные слушания в Совете, общественные консультативные советы, а также другие формы, предусмотренные законом.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. **Главы исполнительных органов** Советов избираются на сессии соответствующего Совета на срок полномочий Совета.

Статья 119. Руководители местных **государственных администраций** назначаются на должность и освобождаются от должности по предложению Правительства Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке.

Статья 120. Местные Советы депутатов и их органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из интересов граждан, проживающего на соответствующей территории.

Местные государственные администрации в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения **Правительства** и других вышестоящих государственных органов.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение порядка управления, распоряжения и приватизации коммунальной собственности;
- назначение местных референдумов, местных собраний, общественных слушаний;
- утверждение структуры и штатов исполнительных органов (управ) Советов;
- утверждение Уставов административно-территориальных единиц.

Статья 122. Местные Советы депутатов и местные государственные администрации на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории.

Статья 123. В старой редакции.

Статья 124. Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного самоуправления и местных государственных администраций определяются законом.

Статья 133. – ч. 1 ст. 133. изменить следующим образом: Бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

**Местные государственные администрации финансируются из республиканского бюджета. Местные Советы депутатов и их органы финансируются из местного (муниципального) бюджета.**

*Список использованных источников*

1. Василевич, Г.А. Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич. – Минск: БГУ, 2014. – 183 с.
2. Андрейченко, В.П. Ресурс диалога и объединения усилий / В.П. Андрейченко // Проблемы управления. – 2017. – № 1(63). – С. 4–6.
3. Куневич, Г.Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991–2017 годы) / Принимаемые научные чтения: Материалы VIII Международной научно-практической конференции. 16 марта 2018 г., г. Гродно. В двух частях / ред. кол. Ю.Ю. Гнездовский [и др.]. – Минск: «БИП-Институт правоведения». Ч. 1. – 2018. – 150 с.
4. Куневич, Г.Г. Предложения по концепции реформирования системы местного самоуправления Республики Беларусь / Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта: Материалы международной конференции (Минск, 29 января 2002г.). – Минск, 2002. – 102 с.

## **ДЕЙСТВИЕ ПРИНЦИПА ДИСПОЗИТИВНОСТИ В СУДЕ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ**

***О.Л. Мороз, Н.В. Мороз***

*старшие преподаватели кафедры гражданского права и гражданского  
процесса Витебского государственного университета  
имени П.М. Машиерова  
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33  
morozvitebsk@mail.ru*

Принцип диспозитивности заключается в возможности участвующих в деле лиц, и в первую очередь сторон, распоряжаться своими материальными и процессуальными правами, не нарушая при этом прав и охраняемых законом интересов других лиц. Принцип диспозитивности определяет движущее начало гражданского процесса, переход его из одной стадии в другую.

Диспозитивность гражданского процесса предопределяется наличием одноименного принципа в регулятивных (материальных) правоотношениях. Так, в Гражданском кодексе имеется норма, которая провозглашает, что граждане и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе.

В силу принципа диспозитивности дела в гражданском судопроизводстве возбуждаются только по исковым заявлениям, заявлениям, протестам, ходатайствам и жалобам заинтересованных лиц и рассматриваются лишь в отношении заявленных требований, то есть исходя из предмета, основания иска (заявления), указанных истцом (заявителем).