

Беларуси на демократический путь развития предполагает демонтаж нынешней системы верховной власти и учреждение конституционной формы правления, основанной на принципах парламентаризма и разделения власти.

## Местное самоуправление

### Пётра Натчик

В белорусском законодательстве институт местного управления и самоуправления представлен на двух уровнях: а) структурном (Конституция, законы, которые устанавливают структуру и компетенцию органов местного самоуправления) и б) процедурном (указы президента, положения Совета министров<sup>1</sup>, которые регулируют деятельность местных исполнительных органов и, таким образом, оказывают влияние на ход реализации решений представительных органов).

На структурном уровне в стране формально существует система органов местного управления и местного самоуправления. Ст.117 Конституции провозглашает органами местного самоуправления местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления. Фактически же действуют положения закона «О местном управлении и самоуправлении»<sup>2</sup>, а не Конституции. Ст. 1 упомянутого закона хоть и определяет местные исполнительные органы как органы местного управления, однако подчиняет их центральным органам государственного управления и делает частью *единой системы*. Кроме этого, модель административно-территориального деления Беларуси построена таким образом, чтобы обеспечивать эффективную управляемость общества «сверху».

---

<sup>1</sup> Указ президента РБ «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» от 7 декабря 2001 г. № 723. Положение СМ «О председателе областного, минского городского исполнительного комитета», утверждено указом президента от 20 ноября 1995 г. № 476.

<sup>2</sup> Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.

Состоит эта модель из громоздких административно-территориальных единиц, привязанных к сельскохозяйственным и промышленным предприятиям. Население, проживающее на этой территории, объединено не столько общими локальными интересами, сколько принадлежностью к местным производственным единицам.

В соответствии с административно-территориальным делением страны (насчитывается 6 областей — статусом области обладает также г. Минск — и 121 район) устанавливаются три территориальных уровня местных Советов и исполнительных комитетов.

- Первичный, включает сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.
- Базовый, включает городские (городов областного подчинения), районные Советы.
- Областной, включает областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Законодательство не предусматривает существования промежуточного (регионального) уровня органов самоуправления и управления. Советы всех уровней являются органами местного самоуправления и имеют примерно одинаковую компетенцию.

В городах областного подчинения наиболее близкими к населению институтами власти являются органы местного управления. На территории районов городов формирование представительных органов не предусмотрено, там создаются местные администрации, входящие в систему органов исполнительной власти. Глава местной администрации назначается и освобождается от должности президентом РБ, а заместитель — председателем городского исполкома. Городские Советы лишь утверждают сметы расходов местных администраций и отчеты об их исполнении.

Местные Советы избираются гражданами административно-территориальных единиц на четыре года и самостоятельно формируют свои органы. Закон декларирует право местных Советов, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, решать, в пределах своей компетенции, вопросы местного значения, но при этом обязывает их исполнять решения вышестоящих

государственных органов. Четкого разграничения компетенции Советов различных уровней не устанавливается, поэтому значительная часть их функций совпадает (например, по вопросу утверждения программ). В то же время закон наделяет вышестоящие Советы правом координировать деятельность нижестоящих. Таким образом, границы компетенции Советов более мелких административно-территориальных единиц фактически позволяют им скорее действовать в рамках решений, принятых вышестоящими Советами, чем принимать собственные. Вышестоящие Советы имеют право отменять решения нижестоящих в том случае, если они противоречат закону. Решения отменяются либо по собственной инициативе вышестоящих Советов, либо по инициативе президента (он имеет право приостанавливать действие решений Советов любого уровня до их рассмотрения вышестоящим Советом). Высшим правом отменять решения местных Советов наделен Совет Республики.

Первоначально исполкомы были исполнительными органами Советов. Однако в результате реформы системы местного управления и самоуправления 1994–1995 гг. они стали подчиняться правительству (по вопросам компетенции правительства) и президенту. И только в вопросах компетенции местных Советов они ответственны перед последними.

Председателей областных исполкомов назначает президент. Они в свою очередь назначают председателей соответствующих нижестоящих исполкомов. Местные Советы лишь утверждают их кандидатуры. В случае повторного отклонения Советом предложенного функционера президент или председатель вышестоящего исполкома имеет право назначить кандидата без согласования с Советом. Таким образом, процедура назначения функционеров исполкомов фактически лишает Советы возможности влиять на их деятельность. Кроме этого, они не имеют права применять санкции в отношении членов исполкомов (это находится в исключительной компетенции президента и председателей исполкомов). А структура и штаты исполкомов формируются и утверждаются не Советами, а вышестоящими исполкомами на основании указа президента, определяющего примерную структуру и численность этих органов.

Отсутствие у Советов рычагов воздействия на исполкомы значительно обесценивает их и без того небольшие полномочия. Фактически в компетенцию

Советов входит лишь утверждение общих программ в различных сферах оказания публичных услуг населению и контроль за реализацией этих программ. Другие виды деятельности исполкомов (охрана здоровья, образование, социальное обеспечение и т. п.) регламентируются лишь общими положениями законодательства Беларуси, а решения по ним принимаются на центральном уровне. Вопросы, по которым закон предусматривает непосредственное подчинение исполкомов Советам, — это распоряжение коммунальной собственностью, утверждение режима работы предприятий, организаций, учреждений и объединений. Однако реальными субъектами в этой сфере все же являются исполкомы, в функции которых входит создание и реорганизация предприятий.

Советы имеют некоторые полномочия по распоряжению финансами и имуществом. Они имеют собственные бюджеты, но их устанавливают вышестоящие государственные органы.

Таким образом, в РБ фактически существует две системы управления: система местного самоуправления в виде трехуровневой иерархии Советов и система местного управления (вертикаль), которая входит в состав органов исполнительной власти. Реальные полномочия осуществления власти принадлежат исполкомам, находящимся вне влияния Советов. В случае возникновения споров в рамках одной из этих систем окончательным является решение вышестоящего органа соответствующей системы (представительные либо исполнительные органы более крупных административно-территориальных единиц отменяют решения соответствующих органов включенных в них административно-территориальных единиц). Механизмы разрешения споров, возникающих между органами местного управления и самоуправления, отсутствуют. Надзор за законностью деятельности Советов, исполкомов, местных администраций осуществляют прокуратура и Комитет государственного контроля.

Оценивая реальное положение института местного управления и самоуправления, можно констатировать, что в Беларуси имеет место нарушение принципов Европейской хартии местного самоуправления. Органы местного самоуправления не имеют реальной возможности регламентировать значительную часть государственных дел. Исполкомы, формально предназначенные выполнять

решения Советов, им не подотчетны. Нечеткое определение компетенции Советов различных уровней не позволяет им действовать самостоятельно. Решения местных Советов по всем вопросам могут отменяться вышестоящими представительными органами, блокироваться исполнительными органами, а их действия приостанавливаться президентом. Полномочия вышестоящих Советов, как правило, шире полномочий нижестоящих, в результате полномочия последних не являются исключительными. Подчинение вышестоящим представительным органам не позволяет Советам осуществлять эффективную деятельность, которая соответствовала бы местным условиям и решала бы специфические местные проблемы.

Функциональная слабость органов местного самоуправления и централизованный характер управления обуславливает слабость местных элит. Местные Советы функционируют не как органы, осуществляющие решение значимых для населения проблем, а как «стартовые площадки» для карьеры в центре. Факультативный характер полномочий депутатов снижает авторитет конкретных органов местной власти и порождает скептическое отношение населения к идее местного самоуправления. В результате население старается дистанцироваться от политики на местном уровне, передать решение локальных проблем центральному правительству. А элита исполнительной власти на местах не может эффективно и ответственно осуществлять свои функции.

Назначение не только функционеров (председателей исполкомов), но и чиновников административного уровня происходит по политическим мотивам. Это делает административный аппарат, который в большинстве стран является гарантом обеспечения управленческой эффективности и противовесом конъюнктурным политическим решениям, крайне уязвимым перед центральной политической властью. В свою очередь, данный фактор способствует централизации власти и увеличению ее влияния на местном уровне.