

## **Разьмежаваньне цэнтральнае і мясцовае ўлады (мадэль тэрытарыяльнага самакіраваньня)**

Андрэй Завадзкі, Міраслаў Кобаса

Мадэль рэальнага і эфэктыўнага тэрытарыяльнага самакіраваньня ў РБ павінна ўлічваць нацыянальны гістарычны досьвед нашага народу і адпавядаць сучасным эўрапейскім патрабаваньням, выкладзеным у Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіраваньня.

Прадугледжваецца падзел усяе публічнае ўлады ў дзяржаве на два складнікі: дзяржаўную ўладу ў асобе парлямэнту, прэзыдэнта, ураду, суду, іхных структурных і функцыянальных падразьдзяленьняў і ўладу тэрытарыяльнага самакіраваньня, незалежную ад цэнтральных дзяржаўных інстытутаў. Паміж дзяржаўнай уладай і тэрытарыяльным самакіраваньнем павінен быць дакладны падзел кампэтэнцыі.

Ажыццяўленьне тэрытарыяльнага самакіраваньня плянуецца на двух узроўнях улады — лякальным і рэгіянальным — з дакладным разьмежаваньнем кампэтэнцыі.

Мяркуецца, што цэнтральная дзяржаўная ўлада будзе фармаваць на мясцовым узроўні свае рэгіянальныя органы і структуры з кампэтэнцыяй, дакладна разьмежаванай з кампэтэнцыяй, адпаведнай дадзенаму ўзроўню органа тэрытарыяльнага самакіраваньня.

### **Тэрытарыяльная арганізацыя самакіраваньня**

Асноўным узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць лякальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у некалькіх сёлах, селішчах і невялікіх мястэчках або ў вялікім горадзе. Для тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню прапануецца назва «павет». Агульная колькасьць адзінак тэрытарыяльнага самакіраваньня лякальнага ўзроўню павінна складаць 220—250.

Органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ствараюцца выходзячы з наступных прынцыпаў. У мястэчках і гарадох, якія ёсьць цэнтрамі самакіраваньняў лякальнага

ўзроўню, ствараецца толькі адзін орган тэрытарыяльнага самакіраваньня (і для населенага пункту, і для навакольнай тэрыторыі зь сёламі). У гарадох з насельніцтвам больш за 100 тыс. жыхароў паводле пастановы Рады або мясцовага рэфэрэндуму могуць стварацца дадатковыя адзінкі тэрытарыяльнага самакіраваньня, для якіх прапануецца назва «грамада». У кампэтэнцыю грамады ўваходзяць заданыя павету, дэлегаваньня грамадзе.

Другім узроўнем тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць рэгіянальны ўзровень тэрытарыяльнае супольнасьці грамадзянаў, якія жывуць у колькіх самакіраваньнях лякальнага ўзроўню.

Для тэрытарыяльнага самакіраваньня рэгіянальнага ўзроўню прапануецца назва «зямля». Агульная колькасьць тэрытарыяльных самакіраваньняў рэгіянальнага ўзроўню павінна складаць 8–9 адзінак.

Горад Менск адначасова мае кампэтэнцыю і павету, і зямлі.

Тэрытарыяльнае супадзеньне адміністрацыйных цэнтраў земляў з гарадамі, якія маюць права павету, улучае згаданыя гарады ў склад земляў, але не перашкаджае ім самастойна рэалізаваць свае правы павету.

Зьмены межаў тэрытарыяльных самакіраваньняў праводзяцца толькі з улікам меркаваньня гараджанаў, выказанага адпаведна з законам, у тым ліку на мясцовым рэфэрэндуме.

## **Прынцыпы і формы рэалізацыі тэрытарыяльнага самакіраваньня**

Тэрытарыяльнае самакіраваньне лякальнага і рэгіянальнага ўзроўняў ажыццяўляецца абранымі Радамі дэпутатаў. Тэрытарыяльнае самакіраваньне ажыццяўляецца таксама органамі тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня (радамі і камітэтамі мікрараёнаў, жыллёвых комплексаў, дамовымі, вулічнымі, квартальнымі, пасялковымі, сельскімі камітэтамі) шляхам правядзеньня мясцовых рэфэрэндумаў, сходаў грамадзянаў і прась іншыя формы простага ўдзелу грамадзянаў у дзяржаўных і грамадзкіх справах.

Выбары ў органы тэрытарыяльнага самакіраваньня ёсьць усеагульнымі, свабоднымі, простымі і роўнымі. Яны праводзяцца шляхам таёмнага галасаваньня.

Ужываецца зьмяшаная сыстэма галасавання. Тэрмін паўнамоцтваў органаў тэрытарыяльнага самакіравання 4 гады. Першыя два скліканьні ад пачатку рэфармавання сыстэмы тэрытарыяльнага самакіравання маюць скарачаны тэрмін па 2 гады.

### **Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіравання**

Тэрытарыяльныя самакіраваньні ўсіх узроўняў маюць арганізацыйнае і функцыянальнае адзінства сваіх прадстаўнічых і выканаўчых органаў. Размежаваньне кампэтэнцыі ў тэрытарыяльным самакіраваньні адбываецца паміж рознымі ўзроўнямі тэрытарыяльнага самакіравання. Пры замацаваньні паўнамоцтваў бярэцца пад увагу прынцып субсыдыярнасьці, паводле якога мяркуецца ажыцьцяўляць паўнамоцтвы пераважна лякальным узроўнем тэрытарыяльнага самакіравання як найбольш блізім да грамадзянаў узроўнем публічнае ўлады. Кампэтэнцыя кожнага ўзроўню тэрытарыяльнага самакіравання, як правіла, мае выключны і ўсёахопны характар. Згаданая кампэтэнцыя ня можа быць абмежаваная пастановамі або дзеяньнямі іншага ўзроўню самакіравання або цэнтральнае ўлады, калі гэта не прадугледжана законам.

Кампэтэнцыя тэрытарыяльнага самакіравання складаецца з абавязковых паўнамоцтваў самакіравання, а таксама паўнамоцтваў, добраахвотна прынятых на сябе самакіраваньнем, і паўнамоцтваў, дэлегаваных самакіраваньню іншым суб'ектам або ўзроўнем публічнай ўлады.

### **Кіраўнікі тэрытарыяльнага самакіравання**

Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіравання спалучае ў адной асобе пасады кіраўніка прадстаўнічага і выканаўчага органа ўлады. Кіраўнік органа тэрытарыяльнага самакіравання выбіраецца адпаведнай тэрытарыяльнай супольнасьцю грамадзянаў адначасова з выбарамі тэрытарыяльнага прадстаўнічага органа ў выніку ўсеагульных, свабодных, простых і роўных выбараў пры таемным галасаваньні. Пасады і віды дзейнасьці, несумяшчальныя з пасадай кіраўніка

органа тэрытарыяльнага самакіравання, а таксама варункі заняцця пасады кіраўніка і ягонае датэрміновае пераабраньне вызначаюцца законам.

Тэрмін паўнамоцтваў кіраўніка органа тэрытарыяльнага самакіравання — 4 гады. Першыя два тэрміны ад пачатку рэфармавання сыстэмы тэрытарыяльнага самакіравання скарачаныя да 2 гадоў кожны.

Прапануюцца наступныя найменні пасадаў кіраўнікоў органаў тэрытарыяльнага самакіравання:

- кіраўнік лякальнага органа самакіравання — павету — завецца «бурмістар»;
- кіраўнік рэгіянальнага органа самакіравання — зямлі — завецца «земскі галава»;
- кіраўнік дадатковай адзінкі самакіравання — грамады — завецца «стараста».

## **Фінансава-эканамічныя асновы самакіравання**

Паводле прынцыпу субсыдыярынасьці на ўзроўні павету канцэнтруецца максымальны аб'ём паўнамоцтваў. Матэрыяльна-фінансавыя рэсурсы кожнага ўзроўню самакіравання павінны адпавядаць аб'ёму паўнамоцтваў гэтага ўзроўню.

Вызначаныя заканадаўствам для кожнага падатку адлічэньні ў мясцовы бюджэт, а таксама мясцовыя падаткі, зборы і плацяжы залічваюцца на рахункі тэрытарыяльнага самакіравання адразу пасля зьбіраньня без залічэньня ў іншыя бюджэты. Забараняецца адбіраць рэсурсы тэрытарыяльнага самакіравання паводле пастановы органаў іншага самакіравання або органаў дзяржавы. Дзеля абароны інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраваньняў, што ня маюць дастатковых фінансавых сродкаў, мусіць быць уведзеная працэдура выраўноўваньня даходаў, якая б не перашкаджала свабоднай дзейнасьці органаў тэрытарыяльнага самакіравання ў межах іхных паўнамоцтваў.

Тэрытарыяльныя самакіраваньні маюць права атрымліваць асыгнаваньні зь дзяржаўнага бюджэту, а таксама павінны мець доступ да мясцовага і нацыянальнага рынкаў крэдытаў.

Любое дэлеганьне паўнамоцтваў дзяржаўным органам самакіраваньню або органам самакіраваньня грамадзе павінна суправаджацца адначасовай перадачай сродкаў дзеля ажыццяўленьня згаданых паўнамоцтваў.

## **Муніцыпальная служба**

Рэалізацыя заданьняў тэрытарыяльнага самакіраваньня ажыццяўляецца абранымі службовымі асобамі або службовымі асобамі тэрытарыяльнага самакіраваньня, што працуюць на ўмовах кантракту і ня ёсьць дзяржаўнымі службоўцамі. Праўнае становішча службовых асобаў тэрытарыяльнага самакіраваньня павінна рэгулявацца законам і гарантаваць ім свабоднае выкананьне сваіх службовых абавязкаў. Гэтае становішча павінна гарантаваць ім належную ўзнагароду за працу, кампэнсацыю выдаткаў, зьвязаных з выкананьнем службовых абавязкаў, а таксама адпаведнае сацыяльнае забесьпячэньне.

Дзейнасьць службовых асобаў і органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, якія яны прадстаўляюць (як прадстаўнічых, гэтак і выканаўчых), павінна ажыццяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Любыя пастановы і дзеяньні муніцыпальных службоўцаў, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе. Якія-любыя дакумэнты органаў тэрытарыяльнага самакіраваньня, калі яны не трапляюць пад дзеяньне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, ёсьць адкрытымі і даступнымі для грамадзянаў.

## **Права тэрытарыяльных самакіраваньняў на аб'яднаньне**

Тэрытарыяльныя самакіраваньні пры ажыццяўленьні сваіх паўнамоцтваў маюць права на аб'яднаньне дзеля вырашэньня пытанняў, якія складаюць узаемны інтарэс, у асацыяцыі і зьвязы тэрытарыяльнага самакіраваньня. У рамках, вызначаных законам, гэтыя правы распаўсюджаюцца на супрацоўніцтва з самакіраваньнямі і іх аб'яднаньнямі зь іншых краінаў.

Магчымае стварэнне асацыяцыяў паводле тэрытарыяльнага, вытворча-гаспадарчага, дэмаграфічнага, ландшафтнага і іншых адзнакаў. Дзеля прадстаўлення інтарэсаў тэрытарыяльных самакіраванняў на міжнароднай арэне, у прыватнасці, у Кангрэсе мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Эўропы, тэрытарыяльныя самакіраванні могуць аб'ядноўвацца ў Нацыянальную асацыяцыю або Зьвяз асацыяцыяў. Дзяржава ў асобе цэнтральных органаў улады абавязана кансультавацца зь Зьвязам асацыяцыяў тэрытарыяльных самакіраванняў ува ўсіх пытаннях, датычных іхнае дзейнасці, правоў і паўнамоцтваў.

## **Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні**

Дзеля ажыццяўлення дзяржаўных заданняў на ўзроўні павету і зямлі цэнтральныя выканаўчыя органы ўлады могуць ствараць структуры дзяржаўнае адміністрацыі. Дзейнасьць дзяржаўнае адміністрацыі фінансуецца зь дзяржаўнага бюджэту.

Выкананьне заданняў, што ўваходзяць у кампэтэнцыю дзяржаўнае адміністрацыі, можа быць даручанае органам лякальнага або рэгіянальнага самакіравання. На ўзроўні павету гэта датычыць усіх заданняў, а на ўзроўні зямлі — за выключэньнем заданняў, датычных агульнадзяржаўных нацыянальных інтарэсаў.

Дзяржаўная адміністрацыя на мясцовым узроўні не ўваходзіць у сыстэмы органаў мясцовай улады і не рэалізуе заданняў тэрытарыяльнага самакіравання. Службовыя асобы дзяржаўнае адміністрацыі на мясцовым узроўні ёсць дзяржаўнымі службоўцамі. Дзейнасьць службовых асобаў і органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія яны прадстаўляюць, павінна ажыццяўляцца паводле прынцыпаў законнасьці, публічнасьці і празрыстасьці, замацаваных у заканадаўстве. Якія-любя пастановы і дзеянні службоўцаў органаў дзяржаўнае адміністрацыі, якія парушаюць законныя інтарэсы і правы грамадзянаў, могуць быць абскарджаныя ў судзе.

Якія-любя дакумэнты органаў дзяржаўнае адміністрацыі, калі яны не трапляюць пад дзеянне закону аб ахове таямніцы або недатыкальнасьці асабістага жыцьця, адкрытыя і даступныя для грамадзянаў.

## **Кантроль і нагляд за дзейнасцю тэрытарыяльнага самакіравання**

Функцыі адміністрацыйнага кантролю й нагляду за дзейнасцю органаў тэрытарыяльнага самакіравання ажыццяўляе дзяржаўная адміністрацыя на рэгіянальным узроўні і толькі ў межах, прадугледжаных Канстытуцыяй і законамі. Які-любы адміністрацыйны кантроль дзейнасці органаў тэрытарыяльнага самакіравання павінен мець на мэце толькі забеспячэнне законнасці і канстытуцыйных прынцыпаў. Адміністрацыйны кантроль мэтазгоднасці прыняцця рашэння або выканання задання можа ажыццяўляцца суб'ектамі публічнае ўлады толькі што да заданняў, выкананне якіх даручанае гэтымі суб'ектамі органам тэрытарыяльнага самакіравання.

Пры выяўленні неадпаведнасці дзейнасці тэрытарыяльнага самакіравання заканадаўству або пры ўзьнікненні паміж кантрольным і падкантрольным органам рознагалоссяў кантрольны орган можа зьвярнуцца ў суд дзеля прыняцця судовага рашэння што да падкантрольнага органа тэрытарыяльнага самакіравання.

Ступень умяшальніцтва пры адміністрацыйным кантролі дзейнасці органаў тэрытарыяльнага самакіравання павінна быць сувымернай значнасці інтарэсаў, якія ён збіраецца абараняць.

## **Судовая абарона тэрытарыяльных самакіраванняў**

Паветы і землі маюць права зьвяртацца ў суды дзеля абароны сваіх інтарэсаў, забеспячэння свабоды ажыццяўляць свае паўнамоцтвы і выканання прынцыпаў тэрытарыяльнага самакіравання, замацаваных у Канстытуцыі і законах. Дзеля развязаўня спрэчак у сфэры дзейнасці мясцовых органаў улады і органаў дзяржаўнага кіравання на мясцох ствараецца адмысловы адміністрацыйны суд. Згаданы суд закліканы разглядаць спрэчкі паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і дзяржавай, паміж тэрытарыяльнымі самакіраваннямі, паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і грамадзянамі, паміж грамадзянамі і дзяржавай.

Спрэчкі маёмаснага характару паміж тэрытарыяльным самакіраваннем і дзяржаваю, а таксама паміж тэрытарыяльнымі самакіраваннямі павінны разглядаць гаспадарчыя суды.

## **Выбарчая сыстэма**

Міхась Пліска, Сяргей Альфер

Легітымнасьць улады грунтуецца на волевыяўленьні народу, якое адбываецца на свабодных і дэмакратычных выбарах. Таму выбарчая сыстэма і выбарчае заканадаўства мусяць гарантаваць правядзеньне выбараў паводле асноўных прынцыпаў, якія сфармуляваныя ў міжнародных праўных актах, а менавіта: выбары павінны быць усеагульнымі, роўнымі, таемнымі, справядлівымі, сапраўднымі, свабоднымі і празрыстымі. Правядзеньне выбараў, вынікі якіх не аспрэчваюцца ні адным зацікаўленым бокам унутры краіны і прызнаныя міжнароднай супольнасьцю, ёсьць складнікам дэмакратычнага разьвіцьця краіны і неабходнай умовай уступленьня Беларусі ў Раду Эўропы і ЭЗ.

Ніжэй падаюцца палажэньні выбарчай сыстэмы, якія могуць стаць грунтам для распрацоўкі новага беларускага выбарчага заканадаўства.

### **Сыстэма галасаваньня**

З мэтай аптымальнага спалучэньня агульнанацыянальных і рэгіянальных інтарэсаў, наданьня большай стабільнасьці палітычным інстытутам краіны, а таксама выходзячы зь неабходнасьці ўмацаваньня пазыцыяў палітычных партыяў, якія павінны стаць асноўнымі суб'ектамі выбарчага працэсу, неабходна ўвесць зьмяшаную прапарцыйна-мажарытарную сыстэму, пры якой 50% дэпутатаў аднапалатнага парлямэнту будуць выбірацца паводле адзіных агульнанацыянальных сьпісаў партыяў і 50% па аднамандатных мажарытарных акругах. Агульная колькасць дэпутатаў парлямэнту – 260 чалавек. Выбары дэпутатаў у органы мясцовага самакіраваньня першага ўзроўню праводзяцца па аднамандатных мажарытарных акругах, а другога ўзроўню, як у парлямэнт, – па мажарытарна-прапар-