

Рэспубліканскае грамадскае аб'яднанне
«Таварыства аматараў ведаў (філаматаў)»

Народны Універсітэт

Андрэй Завадскі

**ПРАБЛЕМЫ І ПЕРСПЕКТЫВЫ
МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ
Ў БЕЛАРУСІ**

*Метадычныя матэрыялы
для ўдзельнікаў РГА «ТАВ(Ф)»,
выкладчыкаў, слухачоў і выпускнікоў
Народнага Універсітэта*

**Мінск
2003**

Змест

Таварыства аматараў ведаў (філаматаў) выказвае падзяку Праграме малых праектаў Амбасады Каралеўства Нідэрланды за дапамогу ў выданні матэрыялаў для сяброў Таварыства і выпускнікоў Народнага ўніверсітэта.

Раздзел 1. Прырода і віды самакіравання. Дэцэнтралізацыя ўлады	4
Раздзел 2. Канцэпцыі, прынцыпы і функцыі мясцовага самакіравання	10
Раздзел 3. Гісторыя развіцця мясцовага самакіравання ў Беларусі	17
Раздзел 4. Дзейнасць мясцовых уладаў Беларусі ў часы СССР	27
Раздзел 5. Сучасныя прынцыпы мясцовага самакіравання ў еўрапейскай супольнасці	31
Раздзел 6. Канстытуцыйныя асновы мясцовага кіравання і самакіравання ў Беларусі	40
Раздзел 7. Заканадаўчае рэгуляванне ў Беларусі мясцовага кіравання і самакіравання	48
Раздзел 8. Статус і сістэма органаў мясцовай улады	58
Раздзел 9. Спосабы фармавання і структура органаў мясцовай улады	62
Раздзел 10. Дзейнасць і праблемы тэрытарыяльнага рамадскага самакіравання	75
Раздзел 11. Кампетэнцыя мясцовых органаў улады і кіраванне камунальнай уласнасцю	83
Раздзел 12. Фінансавая, бюджэтная і падатковая дзейнасць мясцовай улады	92
Раздзел 13. Кантроль і нагляд за дзейнасцю мясцовай улады	99
Раздзел 14. Адміністрацыйна-тэрытарыяльная пабудова Беларусі і яе рэгтынальнае развіццё	105
Раздзел 15. Забеспячэнне гарантыяў дзейнасці мясцовых органаў улады ў Беларусі	117
Раздзел 16. Канцэпцыя рэформы мясцовага кіравання і самакіравання ў Беларусі	124
Табліцы і схемы	135
Асноўныя вызначэнні і тэрміны мясцовага кіравання і самакіравання	145
Спіс выкарыстаных дакументаў і літаратуры	149

Раздзел 1

ПРЫРОДА І ВІДЫ САМАКІРАВАННЯ. ДЭЦЭНТРАЛІЗАЦЫЯ ЎЛАДЫ

Адна з найскладанейшых праблемаў, з якой здаўна сутыкаюцца людзі ў розных краінах свету, – гэта забеспячэнне свабоды і прававой роўнасці ў грамадстве. Спрыяць вырашэнню гэтай праблемы здольна такая з’ява, як самакіраванне.

Як адзначаў яшчэ 160 год таму французскі дзяржаўны дзеяч і гісторык Алексіс дэ Таквіль, «грамадскія структуры выконваюць для забеспячэння незалежнасці тую ж ролю, што пачатковыя школы – для навукі: яны адкрываюць народу шлях да свабоды і вучаць яго гэтай свабодой карыстацца. Без грамадскіх структураў нацыя можа сфармаваць свабодны ўрад, між тым, сапраўднага духу свабоды так і не набудзе».

Самакіраванне садзейнічае развіццю грамадскай ініцыятывы, павышэнню грамадскай свядомасці, развіццю пачуцця адказнасці грамадзянаў за стан грамадскіх справаў. Ва ўмовах самакіравання грамадзяне абпіраюцца на ўласную сілу, на саміх сябе. Пры адсутнасці самакіравання людзі спадзяюцца толькі на дзяржаўную ўладу.

У навуковай літаратуры і ў нарматыўна-прававых актах можна сустрэць разнастайныя вызначэнні паняцця «самакіраванне». Напрыклад:

«самакіраванне – гэта сістэма кіравання грамадскімі справамі, створаная на аснове самаарганізацыі і самарэгулявання»;

«пад самакіраваннем трэба разумець від сацыяльнага кіравання, заснаваны на самарэгуляванні, у аснове якога ляжыць супольнае вырашэнне ўдзельнікамі грамадскіх узаемаадносінаў іх агульных справаў і іх супольнае выкананне»;

«самакіраванне ўяўляе сабой калектыўны метады сацыяльнага кіравання, пры дапамозе якога ўсё грамадства цалкам ці яго часткі рэгулююць свае грамадскія ўзаемаадносіны».

Пры ўсёй розніцы гэтых вызначэнняў, тым не менш, можна вылучыць агульныя рысы самакіравання:

а) самаарганізацыя – гэта здольнасць сістэмы самастойна мяняць сваю

ўнутраную структуру і спосабы паводзінаў на аснове свайго аўтаномнага развіцця. Такія аўтаномнасць і ўнутранае кіраванне з’яўляюцца сутнасцю самакіравання;

б) самарэгуляванне – гэта вызначэнне самой сістэмай тых нормаў і правілаў, у адпаведнасці з якімі сістэма дзейнічае. Самакіраванне ўзнікае там, дзе пэўнае кола супольных праблемаў грамадзяне здольныя вырашаць самастойна, без знешняга ўплыву;

в) спалучэнне суб’екта і аб’екта кіравання ў адной асобе, што дэманструе адсутнасць у сістэме кіравання пануючай і залежнай частак. У адрозненне ад самакіравання дзяржава ўяўляе сабой сістэму, створаную для кіравання грамадствам зверху. Тут дзяржава – суб’ект кіравання, грамадства – яго аб’ект. Пры самакіраванні ж грамадства як суб’ект кіравання адначасова выступае і аб’ектам свайго ж кіравання;

г) удзел усіх прадстаўнікоў супольнасці ў працэсе прыняцця рашэнняў і іх наступнага выканання. Прычым гэтыя рашэнні можна прымаць непасрэдна на сходах і мясцовых рэферэндумах, шхяхам дыскусіяў і апытанняў. Аднак грамадзяне таксама маюць права перадаць частку сваіх паўнамоцтваў уласным дэмакратычна сфармаваным прадстаўнічым органам.

Для вызначэння прыроды самакіравання неабходна высветліць, што з’яўляецца яго першакрыніцай.

Згодна з прынятай правазнаўцамі думкай, існуе натуральнае права на самакіраванне. Належыць гэтае права сацыяльным супольнасцям, існаванне якіх заснаванае на самаарганізацыі і самарэгуляванні. Носьбітам права з’яўляецца як грамадзянская супольнасць цалкам, так і яе асобныя элементы. Яны здольныя існаваць незалежна ад дзяржавы і самастойна, без яе ўдзелу вырашаць значную частку сваіх праблемаў. У шырокім сэнсе слова самакіраванне з’яўляецца формай існавання грамадзянскай супольнасці і спосабам выяўлення ёю ўласных інтарэсаў.

Як жа ўзнікае натуральнае права на самакіраванне? Напэўна, з імкнення людзей самастойна, без знешняга ціску вырашаць мясцовыя праблемы. На гэтай ідэі яшчэ ў XIX ст. была сфармаваная канцэпцыя свабоднай абшчыны, згодна з якой права тэрытарыяльнай супольнасці на самакіраванне мае такі ж натуральны і неад’емны характар, як і правы чалавека.

Ці можа быць эфектыўным самакіраванне без развітай грамадзянскай

супольнасці? У краінах, дзе такая супольнасць не сфармаваная, самакіраванне можа быць дэклараванае дзяржавай, але не будзе мець пад сабой рэальнай эканамічнай і сацыяльнай асновы. Штучнае самакіраванне можа існаваць толькі датуль, пакуль яно падтрымліваецца дзяржавай. Дзяржава няздольная з дапамогай толькі заканадаўства стварыць сапраўднае самакіраванне, яна здольная толькі стварыць прававыя ўмовы для яго станаўлення і развіцця.

Дзяржава як арганізацыя, якая абслугоўвае грамадства, павінна прызнаць натуральнае права на самакіраванне. Асновай самакіравання павінна стаць грамадзянская супольнасць як сукупнасць яго самастойных і незалежных удзельнікаў і іх арганізацыяў.

Такім чынам, першакрынчай самакіравання з'яўляецца не дзяржава, не дзяржаўны загад, а грамадзянская супольнасць і яе натуральнае права самастойна вырашаць свае праблемы. У таталітарным грамадстве, дзе адсутнічае свабодная грамадзянская супольнасць, адсутнічае і рэальнае самакіраванне.

Самакіраванне павінна выступаць універсальнай формай рэалізацыі прырытэту грамадства перад дзяржавай. Суверэнiтэт дзяржавы з'яўляецца вытворным ад суверэнiтэту народа ці, іншымі словамі, – грамадства. Дзяржаўнага самакіравання не існуе – суб'ектам самакіравання можа выступаць толькі грамадства, якое арганізуе дзяржаву, а не сама дзяржава.

Сучаснае грамадства як самакіраваная сістэма ўяўляе сабой сукупнасць відаў самакіравання:

- 1) самакіравання на ўзроўні працоўных калектываў, у межах якіх рэалізуецца права на працу і іншыя звязаныя з гэтым правы;
- 2) самакіравання ў межах палітычных аб'яднанняў. У гэтай сферы рэалізуюцца палітычныя правы і інтарэсы грамадзянаў;
- 3) самакіравання на ўзроўні грамадскіх аб'яднанняў, праз якія ажыццяўляюцца інтарэсы непалітычнага характару;
- 4) самакіравання, якое ажыццяўляецца супольнасцю грамадзянаў, што жывуць на вызначанай тэрыторыі ў межах адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. У гэтым выпадку ўдзел грамадзянаў у самакіраванні, іх узасмадзейненне з органам самакіравання замацаваныя законам і звязаныя з месцам жыхарства грамадзяніна;

5) самакіравання на ўзроўні дзяржаўных утварэнняў, калі прадстаўнікі грамадства самі вызначаюць прыроду і функцыі дзяржаўнасці як інструмента для забеспячэння ўмоваў сумеснага існавання;

6) самакіравання на ўзроўні міждзяржаўных дачыненняў, якое рэалізуе правы грамадзянаў і іх супольнасцяў у глабальным разуменні.

Самакіраванне – гэта найбольш набліжаная да грамадзянаў форма кіравання грамадскімі справамі. А мясцовае самакіраванне з'яўляецца адной з формаў рэалізацыі публічнай улады – улады народа.

У дэмакратычным грамадстве заўсёды існуе падзел сфераў дзейнасці паміж дзяржавай і грамадствам. Удзел у самакіраванні дазваляе грамадзянам на практыцы азнаёміцца з грамадскімі справамі. Мясцовым органам улады, абраным насельніцтвам, добра вядомыя інтарэсы мясцовага насельніцтва, яго праблемы. У сувязі з гэтым органы мясцовага самакіравання здольныя вырашаць мясцовыя праблемы больш эфектыўна, чым гэта робіць дзяржава. Гэтану спрыяе яшчэ адна прычына – прадстаўнічыя органы і службоўцы самакіравання адказныя ў першую чаргу менавіта перад мясцовым насельніцтвам.

У дэмакратычных краінах грамадзяне звяртаюцца ў першую чаргу да органаў мясцовага самакіравання. Людзі маюць давер да гэтай сістэмы ўлады, якая ўлічвае іх інтарэсы і абмяжоўвае самавольства дзяржаўных чыноўнікаў. Такім чынам, самакіраванне выступае сацыяльна значным чыннікам станаўчых зменаў у грамадстве.

У працэсе развіцця грамадства, дзяржавы і механізмаў кіравання ўвесь час назіраецца проціборства дзвюх тэндэнцыяў: цэнтралізацыі і дэцэнтралізацыі. Цэнтралізацыяй лічаць канцэнтрацыю дзяржавай у сваіх руках большасці ўладных паўнамоцтваў ва ўсіх сферах жыцця. Пад дэцэнтралізацыяй правазнаўцы разумеюць перадачу кіраўнічых функцыяў ад дзяржавы грамадскасці для выканання іх суб'ектамі, незалежнымі ад цэнтральнай улады.

Тэорыя называе дэцэнтралізаванай такую дзяржаву, дзе цэнтральныя органы дзяржаўнай улады маюць вельмі абмежаваныя правы ўмешвацца ў рашэнні мясцовых праблемаў, і дзе мясцовыя органы ўлады, абраныя насельніцтвам, у значнай ступені самастойныя і аўтаномныя. Гэтая самастойнасць можа быць абмежаваная не цэнтральнай дзяржаўнай уладай, а

толькі законам. Іншымі словамі, тэрытарыяльныя супольнасці грамадзянаў не кіруюцца, а самакіруюцца. І наадварот, цэнтралізаваная сістэма кіравання прадугледжвае іерархічную сістэму падначалення.

Такім чынам, дэцэнтралізацыю можна разглядаць як найважнейшую ўмову, што спрыяе развіццю мясцовага самакіравання. Эфектыўная сістэма самакіравання ў абавязковым парадку выступае дэцэнтралізаванай сістэмай кіравання.

Паняцце «дэцэнтралізацыя» трэба адрозніваць ад блізкага на першы погляд паняцця «дэканцэнтрацыя». Справа ў тым, што дэканцэнтрацыя ўласцівая не самакіраванню, а дзяржаўнаму кіраванню на месцах, прызначанаму для выканання рашэнняў цэнтра. Такое кіраванне ажыццяўляецца за кошт існавання на месцах дзяржаўных органаў, якія залежаць ад цэнтра і функцыянальна, і ў адпаведнасці з іерархіяй. Дэканцэнтрацыя можа адбывацца пры структурных зменах адзінай дзяржаўнай сістэмы ўлады. А дэцэнтралізацыя – пры перадачы на ўзровень самакіравання дзяржаўных паўнамоцтваў па прыняццю рашэнняў.

Мясцовае самакіраванне стварае механізм дэцэнтралізацыі кіравання і тым самым з'яўляецца супрацьвагой дзяржаўнаму кіраванню.

Мясцовае самакіраванне выступае адным з відаў узаемадзеяння грамадзянаў, якія жывуць на вызначанай тэрыторыі ў межах канкрэтнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Усе пытанні ўдзелу грамадзянаў у ажыццяўленні самакіравання і іх узаемадзеянне з мясцовымі органамі ўлады павінны рэгулявацца законам. Змена месца жыхарства пераводзіць чалавека ў іншую тэрытарыяльную супольнасць і падначальвае іншаму мясцоваму органу ўлады.

Мясцовае самакіраванне з'яўляецца адной з формаў кіравання грамадскімі справамі і, такім чынам, немагчымае без адпаведных уладных паўнамоцтваў. Дзейнасць органаў мясцовага самакіравання павінна мець уладны характар. Пад «уладай» звычайна разумеюць права і здольнасць распараджацца кім-небудзь ці чым-небудзь, падпарадкоўваць сваёй волі.

У любым грамадстве існуе сістэма залежнасці адных людзей ад іншых ці ад грамадства цалкам. Сістэма залежнасці і падпарадкавання ў сацыяльна-неаднародным грамадстве мае назву палітычнай ўлады. Дзяржаўнае кіраванне і мясцовае самакіраванне – гэта дзве формы ажыццяўлення палі-

тычнай ўлады, яны існуюць паралельна і ў значнай ступені аўтаномна.

З гэтага вынікае, што мясцовае самакіраванне – гэта спецыфічны ўзровень публічнай ўлады. У кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання ўваходзяць пытанні, якія немагчыма вырашыць без уладных паўнамоцтваў. Гэта прыняцце і выкананне мясцовага бюджэту, і распараджэнне муніцыпальнай уласнасцю, ды інш.

Дзяржаўная ўлада пры дапамозе заканадаўства вызначае межы і аб'ём уладных паўнамоцтваў іншых суб'ектаў, у тым ліку органаў мясцовага самакіравання. У сувязі з гэтым органы мясцовага самакіравання, апроч таго, непасрэдна мясцовага значэння, вырашаюць шэраг пытанняў, дэлегаваных ім дзяржавай.

У Рэспубліцы Беларусь органы мясцовага самакіравання і кіравання (мясцовыя Саветы дэпутатаў, выканаўчыя камітэты, мясцовыя адміністрацыі) у адпаведнасці з заканадаўствам уваходзяць у сістэму дзяржаўнай ўлады. І толькі органы грамадскага тэрытарыяльнага самакіравання не ўваходзяць у дзяржаўную сістэму. Аднак пры гэтым яны не валодаюць уладнымі паўнамоцтвамі.

Тым не менш, органы мясцовага самакіравання, нягледзячы на назву «грамадскія», не павінны быць пазбаўлены ўладных паўнамоцтваў. Рашэнні, прынятыя ў межах іх кампетэнцыі, павінны быць абавязковымі для усіх суб'ектаў, што знаходзяцца на адпаведнай тэрыторыі. У мясцовым самакіраванні немагчыма абпірацца толькі на свой аўтарытэт без уладных паўнамоцтваў.

Суб'ектам мясцовага самакіравання з'яўляюцца грамадзяне, што жывуць на пэўнай тэрыторыі. Яны ажыццяўляюць самакіраванне як непасрэдна, напрыклад, праз выбары ці праз мясцовы рэферэндум, так і праз органы самакіравання. Валодаючы ўладай, і насельніцтва, і органы мясцовага самакіравання маюць права прымаць рашэнні, абавязковыя для выканання.

Раздзел 2

КАНЦЭПЦЫІ, ПРЫНЦЫПЫ І ФУНКЦЫІ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ

Асновы мясцовага самакіравання былі закладзеныя яшчэ ў сярэднявеччы ў формах гарадскога і сельскага самакіравання. Але яго моцнае развіццё ў XIX – XX стагоддзях звязанае з агульным працэсам пераходу ад феадалізму да сучаснага індустрыяльнага грамадства. Аналіз дзейнасці мясцовых органаў улады прывёў да стварэння і распрацоўкі разнастайных тэарэтычных канцэпцыяў мясцовага самакіравання.

У першай палове XIX стагоддзя ўзнікла тэорыя свабоднай натуральнай абшчыны, распрацаваная ў Францыі і Бельгіі. Аўтары тэорыі мелі задачу абгрунтаваць неабходнасць абмежавання ціску дзяржаўнай улады на абшчынную сістэму вядзення гаспадаркі.

Сутнасць канцэпцыі заключаецца ў тым, што права абшчыны самастойна вырашаць свае справы мае такі ж натуральны і неад’емны характар, як і права чалавека. Абшчына першасная адносна дзяржавы, бо ўзнікае раней за дзяржаву і незалежна ад яе. З гэтага вынікае, што дзяржава не павінна замахвацца на свабоду абшчыннага кіравання.

Канцэпцыя свабоднай абшчыны зацвердзіла наступныя прынцыпы:

- 1) органы мясцовага самакіравання абіраюцца чальцамі абшчыны;
- 2) органы мясцовага самакіравання не ўваходзяць у сістэму органаў дзяржаўнай улады;
- 3) мясцовае самакіраванне з’яўляецца кіраваннем уласнымі задачамі абшчыны, якія па сваёй прыродзе адрозніваюцца ад дзяржаўных задач; усе задачы, якімі займаецца абшчына, падзяляюцца на ўласныя задачы і задачы, даручаныя абшчыне дзяржавай;
- 5) цэнтральная ўлада не мае права ўмешвацца ў справы абшчыны, яна павінна толькі сачыць за законнасцю дзейнасці мясцовага самакіравання.

Такім чынам, мясцовая, ці муніцыпальная, улада разам з заканадаўчай, выканаўчай і судовай ўладамі прызнаецца асобым відам улады ў дзяржаве.

Грамадска-гаспадарчая тэорыя ў якасці асноўных прыкметаў мясцовага самакіравання называла недзяржаўную, пераважна гаспадарчую, прыроду

дзейнасці мясцовай улады. Мясцовае самакіраванне разглядалася як з’ява, якая палягае ў сферы гаспадарчай дзейнасці і не тычыцца палітыкі. У адпаведнасці з гэтай тэорыяй мясцовае самакіраванне зводзіцца выключна да гаспадарчых функцыяў. Яна ігнаруе той факт, што органы мясцовага самакіравання ажыццяўляюць функцыі публічнага характару і з’яўляюцца органамі публічнай улады на мясцовым узроўні.

Вялікае распаўсюджанне атрымала юрыдычная тэорыя мясцовага самакіравання. Згодна з ёй органы мясцовай улады выконваюць функцыі дзяржаўнага кіравання, але пры гэтым з’яўляюцца органамі не дзяржавы, а гарадскіх ці тэрытарыяльных абшчынаў і іх саюзаў. Самакіраванне адзінкі выступаюць суб’ектамі правоў, якія ім цалкам перададзеныя дзяржавай. У сувязі з гэтым дзяржава абавязаная паважаць правы абшчынаў, а кіраванне абшчынамі павінна ажыццяўляцца органамі саміх абшчынаў, а не дзяржавы. З гэтага вынікае неабходнасць абрання муніцыпальных органаў, якія адрозніваюцца ад органаў, прызначаных урадам.

Прынцыпова па-іншаму асвятляла сутнасць мясцовага самакіравання тэорыя дзяржаўнага муніцыпальнага самакіравання. Яе асновы былі распрацаваныя нямецкімі вучонымі Л. Штэйнам і Р. Гнейстам.

Тэорыя разглядала мясцовае самакіраванне як частку дзяржавы, як адну з формаў мясцовага дзяржаўнага кіравання. Усе паўнамоцтвы органы мясцовага самакіравання набываюць ад дзяржавы. Тым не менш, у адрозненне ад дзяржаўнага кіравання, мясцовае самакіраванне ажыццяўляецца не ўрадавымі чыноўнікамі, а органамі мясцовай супольнасці, ёю ж абранымі. На гэтыя мясцовыя органы дзяржава ўскладае рэалізацыю шэрага задач дзяржаўнага кіравання.

Тым самым самакіраванне тэрытарыяльныя калектывы выступаюць як самастойныя суб’екты права, юрыдычныя асобы, што ўступаюць з дзяржавай у юрыдычныя адносіны. У гэтым галоўнае адрозненне органаў мясцовага самакіравання ад органаў дзяржавы, якія дзейнічаюць ад імя і ў інтарэсах дзяржавы.

Тэорыя дуалізму мясцовага самакіравання рабіла спробу знайсці кампраміс паміж дзвюма процілеглымі пазіцыямі адносна прыроды самакіравання. Згодна з гэтай тэорыяй мясцовае самакіраванне адначасова складаецца з дзяржаўнай сістэмы самакіравання і сістэмы грамадскага кіравання.

Згодна з тэорыяй сацыяльных паслугаў асноўнай задачай мясцовых органаў улады з’яўляецца аказанне паслугаў насельніцтву, а галоўнай мэтай іх

дзейнасці выступае павышэнне дабрабыту жыхароў той ці іншай тэрытарыяльнай супольнасці. Згаданая тэорыя стала асновай муніцыпальнай палітыкі сацыял-дэмакратычных партыяў, якія вылучаюць праграмы паступовых рэформаў, скіраваных на паляпшэнне палітычнага і сацыяльна-эканамічнага становішча працоўных.

У адпаведнасці з разгледжанымі тэорыямі ў розных краінах рэалізуюцца тыя ці іншыя мадэлі самакіравання, а таксама вызначаецца месца мясцовага самакіравання ў сістэме кіравання грамадствам. Аналіз беларускага заканадаўства і шматгадовая практыка дзейнасці мясцовых органаў улады і ў БССР, і ў Рэспубліцы Беларусь сведчаць пра выкарыстанне ў нашай краіне мадэлі, заснаванай на дзяржаўнай тэорыі мясцовага самакіравання.

Вылучым крытэрыі мясцовага самакіравання, якія характарызуюць яго як самастойную прававую інстытуцыю. Да такіх крытэрыяў адносяцца:

1. Самастойная форма кіравання грамадскімі справамі. Мясцовае самакіраванне існуе паралельна дзяржаўнаму кіраванню, аўтаномна ад дзяржавы і іншых суб'ектаў. Суб'екты мясцовага самакіравання і іх органы нясуць адказнасць за выкананне задачай, як даручаных ім дзяржавай, так і ўзятых імі на сябе добраахвотна.

2. Тэрыторыя дзейнасці самакіравання. Кожны суб'ект мясцовага самакіравання павінен мець вызначаную тэрыторыю, без якой самакіраванне немагчымае. Гэтай тэрыторыяй абмяжоўваецца сфера дзейнасці рашэнняў, якія прымаюць суб'екты мясцовага самакіравання і іх органы. У межах вызначанай тэрыторыі суб'екты мясцовага самакіравання і іх органы маюць аўтаномію на ажыццяўленне сваіх функцыяў.

Мясцовае самакіраванне можа мець адначасова некалькі тэрытарыяльных узроўняў. У Беларусі існуюць тры ўзроўні мясцовых Саветаў як дзяржаўных органаў, існуе таксама грамадскае тэрытарыяльнае самакіраванне, якое не валодае ўладнымі паўнамоцтвамі. Змена межаў тэрыторыі, на якой ажыццяўляецца самакіраванне, павінна адбывацца толькі з улікам думкі насельніцтва адпаведнай тэрыторыі.

3. Мясцовае насельніцтва. Мясцовае самакіраванне ажыццяўляецца супольнасцю грамадзянаў, якія жывуць на вызначанай тэрыторыі. Самакіраванне выступае формай самаарганізацыі насельніцтва. Менавіта тэрыта-

рыяльная супольнасць грамадзянаў, а не муніцыпальныя органы, выступаюць суб'ектам мясцовага самакіравання.

4. Мясцовыя інтарэсы. Трэба адзначыць, што мясцовае самакіраванне існуе ў кожнай дэмакратычнай дзяржаве. У грамадстве заўсёды існуюць праблемы, якія маюць мясцовы характар. Гэта азначае, што ў грамадскім жыцці прысутнічае шэраг праблемаў, якімі дзяржава, асабліва цэнтральная дзяржаўная улада, не павінна займацца. Такім чынам, мясцовае самакіраванне мае спецыфічны аб'ект кіравання – пытанні мясцовага значэння. Органы мясцовага самакіравання пры вырашэнні гэтых пытанняў адказныя перад мясцовым насельніцтвам.

Між тым, апроч пытанняў мясцовага значэння, існуюць пытанні, якія не тычацца мясцовых праблемаў, але па сваёй сутнасці не такія значныя, каб іх вырашэнне патрабавала ўмяшальніцтва цэнтральнай дзяржаўнай улады. Таму вырашэнне такіх пытанняў можа быць даручанае цэнтральнай уладай мясцоваму самакіраванню.

5. Уласная фінансава-эканамічная база. Без уласных фінансавых сродкаў, без муніцыпальнай уласнасці мясцовае самакіраванне немагчымае, бо незольнае выконваць свае асноўныя функцыі.

Прынцыпы, на якіх засноўваецца мясцовае самакіраванне ў той ці іншай краіне, дапамагаюць выявіць сутнасць мясцовага самакіравання, яго характэрныя рысы і прыкметы. Гэтыя прынцыпы даюць таксама магчымасць ацаніць адпаведнасць сістэмы самакіравання канкрэтнай краіны ідэям, што ўтрымліваюцца ў міжнародных дакументах аб мясцовым самакіраванні.

Тэарэтычнай асновай стварэння і дзейнасці мясцовай улады з'яўляюцца прынцыпы мясцовага самакіравання. У якасці найбольш важных прынцыпаў трэба вылучыць наступныя:

1. Самастойнасць і незалежнасць суб'ектаў мясцовага самакіравання і іх органаў у вырашэнні пытанняў мясцовага значэння. Мясцовае самакіраванне павінна быць незалежным ад дзяржаўнага апарату і іншых суб'ектаў самакіравання ў межах, вызначаных Канстытуцыяй і законамі.

2. Законнасць у арганізацыі і дзейнасці мясцовага самакіравання. Арганізацыя і дзейнасць мясцовых органаў улады павінны ажыццяўляцца на аснове і ў межах закона; павінен быць прадугледжаны дзяржаўны кантроль за захаваннем законнасці і вызначаная судовая працэдура абскар-

джвання рашэнняў мясцовых органаў улады і іх службовых асобаў.

3. Выбарнасць органаў мясцовага самакіравання, іх падкантрольнасць і падсправаздачнасць насельніцтву. Органы мясцовага самакіравання павінны абірацца непасрэдна грамадзянамі адпаведнай тэрыторыі, а не фармавацца дзяржавай; органы мясцовага самакіравання і іх службовыя асобы павінны быць адказныя, у першую чаргу, перад насельніцтвам адпаведнай тэрытарыяльнай адзінкі.

4. Шырокі ўдзел грамадзянаў у кіраванні мясцовымі справамі. Заканадаўства павінна прадугледжваць разнастайныя арганізацыйна-прававыя формы ажыццяўлення мясцовага самакіравання: выбары, мясцовы рэфэрэндум, сходы грамадзянаў, праватворчую ініцыятыву, петыцыі, прапановы, скаргі, заявы і да т.п.;

5. Падзел кампетэнцыі на мясцовым узроўні. У межах уласнай кампетэнцыі кожны муніцыпальны орган павінен быць самастойны, аднак прадстаўнічыя органы мясцовага самакіравання павінны мець права вызначаць кампетэнцыю мясцовых выканаўчых органаў.

6. Адасобленасць органаў самакіравання ад органаў дзяржаўнай улады. Сістэмы органаў дзяржаўнай улады і мясцовага самакіравання, іх функцыі і сферы дзейнасці павінны быць падзеленыя. Структура, парадак фармавання, кампетэнцыя, тэрміны паўнамоцтваў і іншыя падобныя пытанні могуць рэгулявацца самімі мясцовымі самакіраваннямі праз замацаванне ў статутах самакіравання.

7. Галоснасць і ўлік грамадскай думкі, сталае інфармаванне насельніцтва пра прынятыя рашэнні і вынікі іх выканання. Галоснасць павінна забяспечвацца такімі формамі дзейнасці, як інфармаванне насельніцтва пра паседжанні мясцовых органаў улады і пра змест прынятых рашэнняў; забеспячэнне магчымасці азнаямлення грамадзянаў з дакументамі і матэрыяламі, якія непасрэдна закранаюць іх правы і законныя інтарэсы; сустрэчы дэпутатаў з выбаршчыкамі; выступленні ў сродках масавай інфармацыі; абмеркаванне насельніцтвам найбольш важных прасктаў рашэнняў муніцыпальных органаў і да т.п.

8. Спалучэнне інтарэсаў мясцовага самакіравання і дзяржаўных інтарэсаў. Узасмадзясненне органаў цэнтральнай і мясцовай улады – неабходнае ў сувязі з магчымасцю дэлегавання часткі дзяржаўных задачаў на мясцовы ўзровень для іх найбольш эфектыўнага вырашэння.

9. Адпаведнасць матэрыяльных і фінансавых рэсурсаў самакіравання яго

задачам. Органы мясцовага самакіравання павінны мець права выконваць свой бюджэт, збіраць падаткі, кіраваць муніцыпальнай уласнасцю, а пры даручэнні органам самакіравання дадатковых функцыяў дзяржава павінна выдзяляць ім дадатковыя сродкі.

10. Гарантаванасць правоў і свабодаў чалавека і грамадзяніна. Правы і свабоды грамадзянаў павінны быць гарантаваны не толькі дзяржавай, але і мясцовым самакіраваннем; правы і свабоды рэалізуюцца ў першую чаргу на мясцовым узроўні, там, дзе грамадзянін жыве, працуе, займаецца палітычнай ці іншай дзейнасцю.

11. Падзел улады па вертыкалі. Адносна мясцовага самакіравання павінен ажыццяўляцца падзел задачаў, функцыяў, паўнамоцтваў і адказнасці ў першую чаргу не па гарызанталі, а па вертыкалі, і кожны ўзровень самакіравання павінен быць самастойны.

12. Субсідыярнасць. Усе пытанні і праблемы, наколькі гэта магчыма, павінны вырашацца на мясцовым узроўні, прычым на тым, які найбольш блізка да грамадзянаў. Даручаць выкананне задачы ўладзе вышэйшага ўзроўню дапушчальна толькі ў выпадку, калі яе выкананне немагчымае на больш блізім да грамадзянаў узроўні ўлады.

Мясцовае самакіраванне можна разглядаць у якасці аднаго з найбольш важных элементаў цывілізаванага развіцця грамадства. Прыродай мясцовага самакіравання абумоўлена выкананне ім шэрага функцыяў. Пад функцыямі ў гэтым выпадку разумеюць асноўныя кірункі муніцыпальнай дзейнасці. Сярод іншых трэба вылучыць галоўныя:

1. Прадстаўленне інтарэсаў, а таксама задавальненне запатрабаванняў тэрытарыяльных супольнасцяў грамадзянаў у сацыяльна-культурнай, камунальна-бытавой і іншых сферах іх жыццядзейнасці.

Адной з галоўных мэтаў муніцыпальнай дзейнасці з'яўляецца паляпшэнне ўмоваў жыцця грамадзянаў. Дзеля гэтага мясцовыя органы ўлады павінны развіваць мясцовую інфраструктуру і паслугі насельніцтву. З гэтай мэтай органы мясцовага самакіравання ствараюць муніцыпальныя прадпрыемствы, арганізацыі і ўстановы. Муніцыпальныя органы павінны ствараць умовы для жыллёвага і культурна-сацыяльнага будаўніцтва, бытавога абслугоўвання, дзейнасці ўстановаў па ахове здароўя і спорту, забяспечваць умовы для дзейнасці сродкаў масавай інфармацыі.

2. Забеспячэнне ўдзелу насельніцтва ў вырашэнні пытанняў мясцовага значэння.

Сутнасць мясцовага самакіравання заключаюцца ў самастойным вырашэнні мясцовым насельніцтвам пытанняў мясцовага значэння. Неабходна ствараць умовы для эфектыўнага ўдзелу грамадзянаў у ажыццяўленні мясцовага самакіравання. Такімі ўмовамі могуць выступаць: наяўнасць выбарных органаў мясцовага значэння, выкарыстанне матэрыяльна-фінансавай базы.

3. Забеспячэнне комплекснага развіцця тэрыторыі.

Тэрыторыі, на якіх ажыццяўляецца мясцовае самакіраванне, уяўляюць сабой своеасаблівыя сацыяльна-эканамічныя комплексы. Комплекснае развіццё тэрыторыі забяспечвае эфектыўнасць мясцовай гаспадаркі, вырашэнне культурна-сацыяльных, экалагічных і іншых задачаў, рацыянальнае выкарыстанне працоўных, прыродных, фінансавых ды іншых рэсурсаў, стварэнне неабходных умоваў для жыцця і адпачынку грамадзянаў. З гэтай мэтай органы мясцовага самакіравання распрацоўваюць і прымаюць праграмы развіцця адпаведных тэрыторыяў. Пры ажыццяўленні гэтай функцыі органы мясцовага самакіравання павінны зыходзіць з прынцыпу аптымальнага спалучэння агульнадзяржаўных і мясцовых інтарэсаў.

4. Кіраванне муніцыпальнай уласнасцю.

Сацыяльнае прызначэнне мясцовага самакіравання заключаецца ў эфектыўным кіраванні муніцыпальнай маёмасцю і ў рацыянальным выкарыстанні фінансавых сродкаў. Суб'екты мясцовага самакіравання і іх органы здзяйсняюць згаданую функцыю эфектыўна, чым цэнтральная дзяржаўная ўлада. Гэта адбываецца таму, што мясцовыя органы ўлады лепей ведаюць інтарэсы насельніцтва сваёй тэрыторыі.

5. Ахова грамадскага парадку.

Ажыццяўленне гэтай функцыі выступае адной з умоваў забеспячэння законнасці і правапарадку ў дзяржаве. Грамадскі парадак з'яўляецца асновай нармальнага функцыянавання грамадства і найбольш важнай умовай рэалізацыі правоў і свабоды грамадзянаў. Забяспечыць гэта павінны муніцыпальныя органы аховы грамадскага парадку і створаныя пры ніх камісіі (напрыклад, камісія па справах непаўналетніх). Аднак у рэалізацыі згаданай функцыі могуць прымаць удзел і непасрэдна грамадзяне (напрыклад, шляхам утварэння народных дружнаў).

Раздзел 3

ГІСТОРЫЯ РАЗВІЦЦЯ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ Ў БЕЛАРУСІ

Мясцовае самакіраванне – вынік шматвекавага развіцця сацыяльнага рэгулявання ў народаў розных краінаў. Свой пачатак яно бярэ яшчэ ў муніцыпалітэтах рэспубліканскай эпохі Старажытнага Рыма. Ужо ў раннім сярэднявеччы ў Еўропе існавала самакіраванне ў гарадах і сельскіх абшчынах. У гарадах абшчынае жыццё вырастала з аб'яднанняў грамадзянаў тых ці іншых прафесіяў. У сельскай мясцовасці формы абшчыннага жыцця караніліся ў неабходнасці сумеснага леса- і водакарыстання, выпасу жывёлы на лугах, якія знаходзіліся пад агульным кіраваннем, і да т.п.

Па розных прычынах сярод большасці нашых суграмадзянаў, у тым ліку сярод заканадаўцаў, атрымала распаўсюджанне думка пра нізкі ўзровень дзяржаўна-кіравальнай культуры ў Беларусі. На справе ж на тэрыторыі нашай краіны назапашаны вельмі багаты досвед мясцовага самакіравання. Безумоўна, размова тут ідзе пра раннія гістарычныя формы самаарганізацыі насельніцтва, тым не менш, нават архаічныя формы выпрацавалі змест, актуальны, у шмат якіх выпадках, і для сённяшняга дня.

У канцы IX – пачатку X стагоддзяў ва ўсходніх славянаў адбывалася станаўленне дзяржаўнасці. На тэрыторыі сучаснай Беларусі першымі самастойнымі дзяржавамі былі Полацкае і Тураўскае княствы. Жыццё іх насельніцтва рэгулявалася звычаямі і правіламі, што паходзілі з часоў панганства. Найбольш важныя інстытуцыі ўлады ў гэтых дзяржавах з моманту іх узнікнення ўвасаблялі князь і яго асяроддзе.

Персанальна князю належала вышэйшая ўлада – палітычная, судовая і адміністрацыйная. Ён кіраваў войскам, абараняў межы, вёў войны і заключаў мір, збіраў даніну з падданных, судзіў іх, вырашаў іншыя дзяржаўныя пытанні. Апораі князя з'яўлялася дружина – карпарацыя прафесійных вояў, якія служылі яму асабіста.

У той жа час у IX – X стагоддзях на нашых землях пачалі ўзнікаць

селішчы асобага тыпу – гарады, якія з’яўляліся апорай людзей, занятых гандлем і рамёствамі. Сістэма кіравання ў гарадах Беларусі была пабудаваная па візантыйскім ўзоры. Цэнтральную ўладу прадстаўлялі князь, ягоныя намеснікі, суддзі ды іншыя чыноўнікі. Тым не менш, часта князь ужо не меў права аднаасобна прымаць найбольш важныя рашэнні, у першую чаргу, фінансавага характару.

З цягам часу ўсё больш актыўным чыннікам палітычнага жыцця становіліся гараджане і іх веча – адна з традыцыйных дэмакратычных формаў кіравання ва ўсходніх славянаў. Веча сведчыла пра існаванне ў горадзе побач з княскай (цэнтральнай) уладаю іншай галіны ўлады, якую ўвасабляе сход усіх вольных жыхароў. Князь залежаў ад веча праўна, а таксама кантраляваўся ім фінансава. Паміж князем і сходам гараджанаў узнікала раўнавага, але паступова гэты баланс ссоўваўся на карысць веча, якое набывала ўсё большую ўладу.

Збіралася веча звычайна на гандлёвай плошчы, каля храма ці ў іншых значных для жыхароў месцах па ініцыятыве князя, баярскай рады або групы вольных гараджанаў. Веча валодала шырокімі ўладнымі паўнамоцтвамі: абірала і выганяла князя, вырашала пытанні вайны і міру, размеркаванне павіннасцяў і подацяў сярод жыхароў горада, заключэнне ці прыпыненне дамоваў і пагадненняў. Веча зацвярджала прызначанага князем пасадніка і абірала кіраўніцтва гарадской адміністрацыі; у асобных выпадках веча ажыццяўляла правасуддзе. Усе рашэнні на вечы прымаліся большасцю галасоў, што вызначалася па моцы выкрыку. Вечавая форма кіравання праіснавала на асобных землях і ў гарадах Беларусі аж да XV ст., саступіўшы месца болей сучасным формам самакіравання.

У сельскай мясцовасці, дзейнічалі органы вясковага самакіравання – сялянскія сходы, ці «копы», і абраныя імі старцы. На копах адбывалася размеркаванне павіннасцяў, разглядаліся спрэчкі паміж сялянамі. Старцы назіралі за выкананнем грамадскіх работ, збіралі і аддавалі ўладам падаткі, удзельнічалі ў ажыццяўленні копнага правасуддзя. Копы заўсёды збіраліся пад адкрытым небам – перад Богам. Іх рашэнні былі неаспрэчныя. Часам пасля заканчэння копнага суду прысуд (у тым ліку смяротны) мог быць выкананы адразу. За захаваннем працэдурны вядзення капы мог назіраць прадстаўнік цэнтральнай княскай улады, але яго ўдзел заўсёды быў абмежаваны менавіта назіраннем. Крыху змененая традыцыя капы праіснавала ў асобных рэгіёнах Беларусі аж да XX ст.

Разам з тым, пачынаючы з канца XIV ст., у гарадах і мястэчках Беларусі фармуецца якасна новая форма самакіравання, заснаваная на нямецкім, ці магдэбургскім, праве. Навукоўцы вызначаюць яго як феадальнае гарадское права, якое рэгулявала матэрыяльныя, сацыяльна-палітычныя ды іншыя правы і абавязкі гараджанаў, іх дачыненні з іншымі станами і вярхоўнай уладай, а таксама рэгламентавала ўнутранае жыццё і знешнія сувязі гарадоў.

Першым горадам у Беларусі, які атрымаў прывілей на самакіраванне на аснове магдэбургскага права, стала ў 1387 годзе сталіца Вялікага Княства Літоўскага – Вільня, у 1390 годзе магдэбургскія правы атрымала Берасце, а ў 1391 годзе – Гародня.

Увогуле пад магдэбургскім правам у юрыдычным сэнсе слова можна разумець сукупнасць нормаў права, што рэгулявалі жыццё і дзейнасць гараджанаў. Яно не ўяўляла сабой нейкай адзінай, універсальнай для ўсёй дзяржавы сістэмы нормаў права і ўводзілася шляхам атрымання тым ці іншым горадам ці мястэчкам індывідуальнага юрыдычнага дакумента на самакіраванне звычайна за подпісам Вялікага князя ці караля.

Як сведчыць аналіз прывілеяў на самакіраванне, у розных гарадах і мястэчках прысутнічалі агульныя прынцыпы ў арганізацыі самакіравання. Але кожны горад ці мястэчка, якія мелі магдэбургскія правы, валодалі толькі ім уласцівымі, адрознымі ад іншых правамі і свабодамі. Гэта было абумоўлена мноствам чыннікаў – эканамічных, сацыяльных, дэмаграфічных і нават геаграфічных.

Вылучаюць два віды прывілеяў ці наданых граматаў – першапачатковы (фундацыйны), у адпаведнасці з якім той ці іншы горад ці мястэчка ўпершыню ў сваёй гісторыі атрымлівалі права на самакіраванне, і пацвярджальны (канфірмацыйны). Пад апошнім разумеюць граматы, якія былі дадзеныя гараджанам пры ўзыходжанні на трон новага Вялікага князя. Ён меў права перагледзець усе прывілеі на самакіраванне, выдадзеныя яго папярэднікамі, і сваёй уладай пацвердзіць, пашырыць, звузіць або ўвогуле ліквідаваць права горада на самакіраванне.

Арыгінал тэксту наданай граматы знаходзіўся ў галоўным гарадскім будынку – Ратушы, дзе адбываліся ўсе найбольш важныя падзеі ў жыцці горада ці мястэчка. Граматы рэгістраваліся ў кнігах дзяржаўнага архіва – Метрыцы Вялікага Княства, а таксама ў актавых кнігах земскіх судаў адпаведных паветаў.

Кожны магдэбургскі горад валодаў адметнымі сымбаламі, якія сведчылі пра наяўнасць самакіравання, – гербам і пячаткай. Герб быў адзнакай лучнасці жыхароў горада ў супольнасць, якая мела ўласныя свабоды і правы. Пячатка ж падцвярджала тое, што горад з’яўляецца самастойнай юрыдычнай асобай і мае права ўступаць у разнастайныя прававыя дачыненні з іншымі суб’ектамі права.

Атрыманне горадам магдэбургскіх правоў абумоўлівала якасна новае правое становішча гараджанаў у сацыяльнай структуры сярэднявечнага грамадства і прынцыпова адрознівала іх ад жыхароў гарадоў, якія не валодалі магдэбургскімі правамі. Наяўнасць такіх правоў выводзіла гараджанаў з феадальнай залежнасці ад таго ці іншага магната, дазваляла ствараць гарадскія выбарныя органы кіравання і судовай абароны, самастойна ў інтэрэсах горада збіраць падаткі, а таксама распараджацца фінансамі і маёмасцю.

Такім чынам, юрыдычны статус гараджанаў вызначаўся не памерам горада і не колькасцю ў ім жыхароў ці іх гаспадарчай дзейнасцю, а выключна наяўнасцю ці адсутнасцю ў горада магдэбургскіх правоў.

У гарадах, што мелі магдэбургскія правы, органам самакіравання з’яўляўся магістрат, які месціўся ў ратушы і складаўся з дзвюх абраных гараджанамі калегіяў – рады і лавы. Лаву, што займалася выкананнем судовых функцыяў па крымінальных справах, узначальваў прадстаўнік вялікакняжскай адміністрацыі – воіт, які валодаў вышэйшай выканаўчай уладай у горадзе і амаль заўсёды прызначаўся на гэтую пасаду па прапанове гараджанаў.

Рада кіравала гарадской уласнасцю, падаткамі, кантралявала гандаль, правапарадак і санітарыю. Адначасова рада выконвала судовыя функцыі па грамадзянскіх справах. Узначальваў раду бурмістр, які прызначаўся на некалькі месяцаў воітам з ліку дэпутатаў у парадку ратацыі. Такім чынам развіваліся дэмакратычныя працэдурны фармаванне мясцовай прадстаўнічай улады, але яны былі захаваны іерархічны прынцып пабудовы дзяржаўнай улады.

Практыка гарадскога самакіравання ў Беларусі набыла надзвычай шырокі характар. На тэрыторыі Беларусі ў сучасных межах больш за 90 населеных пунктаў мелі магдэбургскія правы. Аднымі з першых, у сакавіку 1499 года, наданую граматы на самакіраванне атрымалі гараджане Мінска.

Шматвяковая практыка функцыянавання магдэбургскага права ў Вялікім Княстве Літоўскім прывяла да таго, што гарадское самакіраванне стала магутным сродкам фармавання агульнаацыянальнай свядомасці беларускага народа і своеасаблівага прававога балансу паміж цэнтральнай і мясцовымі ўладамі.

Тлумачыцца гэта тым, што гарантаваць саму інстытуцыю магдэбургскага права і даць гараджанам рэальную магчымасць карыстацца гарадскімі правамі і свабодамі магла толькі вялікакняжская ўлада. Таму гараджане былі зацікаўлены ў моцнай цэнтральнай уладзе. З іншага боку, Вялікі князь менавіта ў гараджаных бачыў тую сілу, пры дапамозе якой у яго ўзнікала дадатковая магчымасць рабіць ціск на феодалаў і дзяржаўных чыноўнікаў.

Наогул валоданне магдэбургскімі правамі спрыяла значнаму эканамічнаму і сацыяльнаму развіццю беларускіх гарадоў і мястэчак, павелічэнню гандлю, росквіту рамёстваў, з’яўленню гарадскіх школаў і аптэк, добраўпарадкаванню гарадоў. Але не менш важным чыннікам з’явіўся працэс фармавання ў магдэбургскіх гарадах і мястэчках зародкаў грамадзянскай супольнасці, асновай якога былі незалежныя гараджане, якія паважалі свае правы і нслі за свой горад свядомую адказнасць.

Пасля далучэння напрыканцы XVIII ст. беларускіх земляў да Расійскай імперыі дзеянне магдэбургскага права было скасаванае ў сувязі з тым, што ў Расіі такой праўнай інстытуцыі не існавала. У адпаведнасці з гэтым адбыліся значныя змены ў прававым стане жыхароў гарадоў і мястэчак. На гарадское насельніцтва было пашыранае дзеянне «Наданай граматы гарадам», выдадзенай Кацярынай II ў 1785 годзе, а прававы стан жыхароў мноства былых «вольных» гарадоў стаў аднолькавы з прававым станам сялянаў Расійскай імперыі.

«Наданая грамата» патрабавала, каб усе гараджане былі запісаныя ў «гарадскія абывацельскія кнігі», у якіх яны былі падзеленыя на шэсць разрадаў адпаведна сваім сацыяльным, прафесійным, маёмасным ці адукацыйным адрозненням. Згодна з гэтым падзелам кожная група жыхароў горада валодала адметным ад іншых групаў аб’ёмам правоў і несла ўласцівыя менавіта гэтай групе павіннасці, якія раней былі гараджанам часам невыдомыя, у прыватнасці, рэкруцкую павіннасць.

Была скасаваная ўласцівая магдэбургскаму праву сістэма магістратаў,

незалежнага гарадскога суда, роўнага доступу да пасадаў, рознага віду зняткаў і свабоды перамяшчэння.

Выбарны прадстаўнічы орган быў заменены сходам «гарадской грамады», якую склікалі для абрання выканаўчага органа і вынясення пастановаў. У яго склад уваходзілі асобы, што належалі да так званых гарадскіх станаў: купецтва, ганаровыя грамадзяне, мяшчане і рамеснікі. Але дваране, асобы духоўнага звання, разначынцы, сельскія абывацелі, якія жылі ў горадзе, былі адасоблены ад удзелу ў грамадскіх справах. Выканаўчы орган – дума – была практычна безуладная і абмежаваная ў праве самастойна вырашаць самыя дробныя гаспадарчыя пытанні.

Служба на гарадскіх выбарных пасадах была непрэстыжная і, разам з тым, надта цяжкая для паўнапраўных гараджанаў. Такім чынам, уведзеныя ў гарадах Беларусі ў адпаведнасці з «Наданай граматай» гарадскія сходы былі крокам назад у параўнанні з самакіраваннем на аснове магдэбургскага права. Агульная тэндэнцыя арганізацыі ўлады ў Расійскай імперыі да сярэдзіны XIX ст. вызначалася яе празмернай цэнтралізацыяй.

Аднак развіццё ў Расіі ў XIX ст. капіталізму наблізіла расійскае грамадства і пад яго ўплывам царскі ўрад да вырашэння пытання пра правядзенне ліберальных рэформаў. Пры гэтым асаблівае значэнне набывалі пытанні эфектыўнасці кіравання населенымі пунктамі і наладжвання працы камунальнай гаспадаркі.

На пачатку 60-х гадоў XIX ст. у Расійскай імперыі быў праведзены цэлы шэраг рэформаў. Сярод іх былі і рэформы самакіравання – земская і гарадавая рэформы. Задачай земскай рэформы было ўвядзенне ў Расійскай імперыі самакіравання, што прадугледжвала дэлегаванне органам мясцовай улады – земствам – пэўнага кола пытанняў, якія да гэтага знаходзіліся ў кампетэнцыі вярхоўнай улады.

Земская рэформа ажыццяўлялася згодна з «Палажэннем аб земскіх установах» 1864 г. У адпаведнасці з ім земствы ствараліся ў адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках двух узроўняў – у губернях і паветах – і былі арганізаваныя наступным чынам. Яны складаліся з прадстаўнічых і выканаўчых органаў. Прадстаўнічымі органамі ў губернях і паветах былі земскія сходы, а выканаўчымі органамі земства былі губернскія і павятовыя земскія ўправы.

Дэпутаты земскіх сходаў абіраліся на спецыяльных валасных, павятовых і губернскіх выбарчых сходах. У склад земскіх сходаў, апроч дэпутатаў–галосных, уваходзілі таксама прадстаўнікі духавенства і дваранства, чыноўнікі органаў землеўпарадкавання і маёмасці, а таксама кіраўнікі сходаў ніжэйшага адміністрацыйнага ўзроўня.

У кампетэнцыю земскіх сходаў уваходзіла зацвярджэнне бюджэтаў, размеркаванне мясцовых падаткаў і збораў, вызначэнне памераў заробку земскіх службоўцаў. Земскія сходы мелі права прыцягнуць да адказнасці старшыню і чальцоў земскіх управаў, а таксама праз губернатараў накіроўваць розныя хадайніцтвы пра мясцовыя патрэбы ўраду імперыі.

Земскія сходы ладзілі пасяджэнні адзін раз на год: на працягу 20 дзён – губернскія і 10 дзён – павятовыя. Сходы склікаліся па распараджэнні земскіх управаў, але з дазволу губернатара, ён жа вызначаў кола пытанняў, што падлягалі разгляду. Губернатар мог склікаць і пазачарговыя сходы. Таксама ён пачынаў першае пасяджэнне.

Выкананне бягучай працы паміж земскімі сходамі было задачай стала дзеючых органаў земстваў – павятовых і губернскіх земскіх управаў. Іх склад абіраўся на тры гады з ліку дэпутатаў земскіх сходаў, шляхам тайнага галасавання. Старшыню губернскай земскай управы зацвярджаў міністр унутраных справаў, а старшыню павятовай земскай управы, а таксама ўсіх чальцоў губернскай і павятовай земскіх управаў – губернатар.

Паўнамоцтвы і функцыі земскіх управаў вызначаліся колам пытанняў, аднесеныя да кампетэнцыі земстваў. Гэта былі пытанні народнай асветы, аховы здароўя, сацыяльнай дапамогі, будаўніцтва мясцовых дарог, распаўсюджвання і прапаганды агранамічных ведаў, забеспячэння дзейнасці міравых судаў, удасканалення мясцовай прамысловасці, арганізацыі зямельнага крэдыту і зямельнай статыстыкі.

Трэба зазначыць, што на тэрыторыю Беларусі земская рэформа прыйшла са спазненнем больш як на 40 год. Галоўнай перашкодай быў недавер царскага ўрада да насельніцтва заходніх губерняў імперыі, значную частку якога складалі каталікі. Яны ўспрымаліся як нелаяльны да ўладаў элемент, у рукі якога нельга было аддаць вырашэнне мясцовых пытанняў.

Першая спроба ўвесці спрошчанае самакіраванне была зробленая ў 1903 г. у Мінскай, Віцебскай і Магілёўскай губернях, але рэальна земская

рэформа была здзейсненая ў згаданых вышэй, а таксама ва ўкраінскіх – Кіеўскай, Падольскай і Валынскай губернях, – толькі ў 1911 г. У Гарадзенскай, Віленскай і Ковенскай губернях земская рэформа так і не праводзілася.

Нягледзячы на тое, што земствы ў Беларусі праіснавалі толькі з 1911 па 1918 гг., яны адразу ўліліся ў агульнарасійскае рэчашча дзейнасці, таму што карысталіся назапашаным досведам расійскіх губерняў. За кароткі час, палова якога прыпала на перыяд Першай сусветнай вайны, земствы ў Беларусі адыгралі прыкметную ролю ў развіцці мясцовай гаспадаркі, у паліпшэнні культуры земляробства і жывёлагадоўлі, у ахове здароўя і народнай асвеце. Гэта, у першую чаргу, было бачна ў павелічэнні мясцовых выдаткаў на сацыяльна-культурныя і сацыяльна-эканамічныя патрэбы грамадзянаў.

Тым не менш, нельга не адзначыць, што сістэму земстваў вобразна называлі будынкам без фундамента і даху. Гэта можна патлумачыць тым, што, з аднаго боку, «Палажэнне аб земскіх установах» 1864 г. не прадугледжвала арганізацыі земстваў у найбольш набліжанай да насельніцтва адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінцы – воласці, а з другога – не было створана адзінага каардынацыйнага цэнтра для навукова-метадычнага і прафесійна-адукацыйнага забеспячэння дзейнасці земскіх устаноў.

Аднак можна сцвярджаць, што інстытуцыя земства як форма арганізацыі мясцовага гаспадарчага і палітычнага жыцця даволі паспяхова паказала сябе і мела гістарычную перспектыву.

Пасля земскай рэформы ў Расійскай імперыі ў 1870 г была праведзеная гарадская рэформа, якая мела на мэце стварэнне гарадскога кіравання на аснове ўсестанавага прадстаўніцтва.

Зыходным пунктам рэформы было прызнанне ролі гарадской абшчыны, якая можа сама задавальваць свае інтарэсы і патрэбы. Так, у цыркуляры Міністэрства ўнутраных спраў губернатарам было прапанавана звярнуць увагу на тое, што ўрад не можа браць на сябе цяжар клопату пра патрэбы гарадоў, а таму супольнасці гараджанаў павінны болей рупліва ўдзельнічаць у сваіх справах і самастойна пільнаваць уласныя інтарэсы і патрэбы.

Найважнейшым элементам у рэалізацыі рэформы было стварэнне ўсе-

станавых органаў мясцовага самакіравання – думы і ўправы – і выбары ў гэтыя органы.

Выбары ў думу адбываліся раз на чатыры гады. Колькасць чальцоў думы – галосных – была даволі значная і залежала ад колькасці выбаршчыкаў у горадзе. На пасяджэнні думы абіраліся выканаўчы орган грамадскага кіравання – управа – і гарадскі галава, які з'яўляўся адначасова старшынёю выканаўчага і распарадчага органаў.

Выбарчае права было заснаванае на маёмасным цензе. Права ўдзелу ў выбарах незалежна ад стану атрымалі фізічныя і юрыдычныя асобы – уладальнікі нерухомай маёмасці, што плацілі падатак ў гарадскую казну, а таксама асобы, якія плацілі на карысць горада гандлёва-прамысловыя зборы. Такім чынам былі пазбаўленыя выбарчага права наёмныя рабочыя, а таксама прадстаўнікі адукаванай часткі гараджанаў – людзі разумовай працы: інжынеры, медыкі, выкладчыкі, чыноўнікі, якія пераважна не валодалі нерухомай маёмасцю.

Праз сем гадоў, у 1877 г., Гарадское палажэнне было распаўсюджанае на 9 заходніх губерняў, у тым ліку на Мінскую, Магілёўскую, Гарадзенскую, Віцебскую, Віленскую і Ковенскую. У цэлым дзеяннем Палажэння ў беларускіх губернях было ахоплены 42 гарады.

У невялікіх гарадах і мястэчках указам 1877 г. уводзіўся спрошчаны парадак грамадскага кіравання. Сход гараджанаў – купцоў, мяшчанаў і землеўладальнікаў абіраў ад кожнага стану калегію ўпаўнаважаных, якая ўжо абірала старасту, аднаго ці двух памочнікаў. У мястэчках, што налічвалі не менш за 10 мяшчанскіх гаспадарак, абіралі мяшчанскага старасту. У мястэчках з больш як 50 мяшчанскімі дварамі жыхары маглі абіраць мяшчанскую ўправу. Рамеснікі малых гарадоў і мястэчак мелі права ствараць самастойныя рамесныя ўпраўленні. У асобных выпадках па рашэнні Міністра ўнутраных спраў гарадскога галаву прызначаў урад.

Гарадская рэформа стварыла абсалютна новыя па сваіх характарах і задачах установы. Функцыі органаў гарадскога кіравання былі карэнным чынам змененыя. Калі раней іх задачы зводзіліся ў асноўным да збору падаткаў, выканання розных павіннасцяў, субсідавання ўрадавых устаноў, дык цяпер на першы план былі вылучаныя чыста муніцыпальныя пытанні. Урад цалкам вызваліў сябе ад клопату пра развіццё і кіраванне гарадской гаспадаркай і ўсклаў яго на органы грамадскага кіравання. У руках мясцовага самакіравання паступова канцэнтравалася ўсё кола пытанняў,

звязаных з добраўпарадкаваннем, санітарна-гігіенічным станам горада, развіццём транспартных сродкаў, пачатковай народнай адукацыяй і медычнай дапамогай насельніцтву.

За дзесяцігоддзі дзейнасці Гарадавога палажэння 1870 г. ідэі самакіравання пусцілі моцныя карані ў грамадскай свядомасці і ў далейшым зрабілі практычна немагчымай поўную адмову ад іх асноўных прынцыпаў.

Раздзел 4

ДЗЕЙНАСЦЬ МЯСЦОВЫХ УЛАДАЎ БЕЛАРУСІ Ў ЧАСЫ СССР

Саветы, як вядома, узніклі ў выніку «рэвалюцыйнай творчасці» народных масаў у рэвалюцыі 1905 г. Першапачаткова ім адводзілася роля баявых рэвалюцыйных органаў па кіраванню страйкавай барацьбой пралетарыяту, а потым роля органаў па кіраванню ўзброеным паўстаннем і органаў новай, рэвалюцыйнай улады.

Пры арганізацыі дзейнасці органаў мясцовага кіравання Савецкая ўлада сутыкнулася з вялікімі цяжкасцямі з-за адсутнасці ўласнага досведу і спецыялістаў. Гэтую праблему спрабавалі вырашыць, прыцягваючы да працы дасведчаных спецыялістаў і кваліфікаваны апарат гарадскіх думаў і земскіх устаноў ці даручаючы земскім і гарадскім управам выкананне некаторых функцыяў.

Для аб'яднання дзейнасці гарадскіх і земскіх устаноў пад кіраўніцтвам Саветаў 19 снежня 1917 г. быў нават створаны Камісарыят па мясцоваму самакіраванню. Аднак ужо ў сакавіку 1918 г. разам з ліквідацыяй гарадскіх і земскіх устаноў быў скасаваны і сам Камісарыят.

1 студзеня 1919 г. быў апублікаваны Маніфест пра стварэнне Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі Беларусь, у якім было зафіксавана, што з гэтага часу ўлада ў Беларусі належыць толькі Саветам дэпутатаў. А 3 лютага 1919 г. Усебеларускі з'езд Саветаў прыняў першую Канстытуцыю БССР, якая абвясціла Беларусь Савецкай рэспублікай.

Рэальна ў перыяд грамадзянскай вайны ўлада належала ваенным і партыйным органам. Толькі пасля завяршэння вайны пачалася размова пра ажыўленне працы Саветаў. Аднак сапраўдная актывізацыя дзейнасці Саветаў магла прывесці да іх супрацьстаяння з партыйнымі органамі, якія імкнуліся да адзінаўладдзя. Таму толькі ў 1924 г. мясцовым Саветам было дазволена разглядаць і вырашаць пытанні, якія тычыліся мясцовага жыцця.

У 1927 г. была прынятая новая Канстытуцыя БССР. У ёй знайшлі сваё адлюстраванне пытанні структуры і функцыяў мясцовых Саветаў. У раз-

дзеле «Аб аб'ектах нагляду мясцовай улады» ішла гаворка, што Савет дэпутатаў з'яўляецца вышэйшым органам улады ў межах адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. З'езды Саветаў і іх выканаўчыя камітэты павінны былі здзяйсняць кантроль за дзейнасцю ніжэйшых Саветаў і іх выканаўчых камітэтаў. Адзначалася, што рашэнні Саветаў могуць быць адменены толькі вышэйшымі з'ездамі і іх выканаўчымі камітэтамі.

У 20-я – 30-я гады Саветы толькі стваралі бачнасць улады народа, а на справе, як і іншыя грамадскія інстытуцыі, выконвалі распараджэнні выключна партыйных структураў, пад кантролем якіх была і ўся кадравая палітыка, і любыя мерапрыемствы. Апроч партыйных камітэтаў, Саветы былі фактычна падпарадкаваныя ўласным і выканаўчым камітэтам, супрацоўнікамі якіх не столькі абіраліся, колькі прызначаліся зверху.

У лютым 1937 г. была прынятая чарговая Канстытуцыя БССР, у арт. 2 якой было запісана, што Саветы дэпутатаў працоўных складаюць «палітычную аснову БССР». У пятым раздзеле Канстытуцыі БССР 1937 г. выкладаліся задачы, сістэма і структура мясцовых органаў улады. У адпаведнасці з арт. 58 Канстытуцыі Саветы дэпутатаў працоўных з'яўляліся органамі дзяржаўнай улады. Цяпер яны абіраліся на аснове ўсеагульнага, роўнага і прамога выбарчага права пры тайным галасаванні на два гады.

У адпаведнасці з арт. 56 Канстытуцыі мясцовы Савет валодаў правам абрання выканаўчага камітэта і яго кіраўніка. Праца Савета адбывалася шляхам правядзення рэгулярных сесіяў.

Адміністрацыйна-камандная сістэма скоўвала ініцыятыву Саветаў, у выніку чаго не забяспечвалася іх паўнаўладдзе, ушчамляўся статус Саветаў як законных органаў, што прадстаўлялі народ, Саветы не мелі прыярытэту ў вырашэнні шмат якіх пытанняў дзяржаўнага і мясцовага значэння, цярпелі ад ведамаснага дыктату. Рэальная ўлада знаходзілася ў руках апарата выканаўчых камітэтаў. Супрацоўнікамі выканкамаў, не будучы дэпутатамі, мелі магчымасць даваць загады народным абраннікам і нават патрабаваць ад дэпутатаў справядзач пра іх дзейнасць.

На тэрыторыі Заходняй Беларусі, якая знаходзілася да 1939 г. у складзе Польшчы, існавала лакальнае мясцовае самакіраванне на ўзроўні нізавых адзінак – гмінаў – і рэгіянальнае мясцовае самакіраванне на ўзроўні раёнаў – паветаў. Хоць у даваеннай Польшчы цэнтралізм дзяржавы і абмяжоў-

ваў самастойнасць тэрытарыяльных супольніцтваў грамадзянаў, аднак ніколі не было ліквідаванае іх права на самакіраванне, ані ўведзенае ўсеўладдзе партыйных і карных органаў. Не выпадкова, што пасля далучэння да БССР мясцовае самакіраванне ў Заходняй Беларусі было адразу змененае на савецкую сістэму.

Гады вайны і акупацыі праходзілі ў рэжыме жорстка цэнтралізаванага кіравання пры адсутнасці якіх-кольвек прававых нормаў і гарантыяў. А потым, у першае пасляваеннае дзесяцігоддзе, у дачыненні да дзейнасці мясцовых органаў улады была ў асноўным узноўлена прававая і палітычная практыка канца 30-х гадоў.

Толькі з другой паловы 50-х гадоў пачала ўдасканальвацца нарматыўная база мясцовых органаў улады. У дзейнасці Саветаў дэпутатаў пачалі практыкавацца такія формы працы з насельніцтвам, як справаздачы перад выбаршчыкамі, правядзенне з імі сустрэчаў і размоваў па тлумачэнню рашэнняў партыі і ўрада, рашэнняў саміх мясцовых Саветаў.

У 1967 г. у рашэннях партыйных органаў, а ў 1968 г. заканадаўча было замацаванае палажэнне пра тое, што сельскія і пасялковыя Саветы з'яўляюцца вышэйшымі органамі дзяржаўнай улады на сваёй тэрыторыі, а іх рашэнні і распараджэнні, прынятыя ў межах сваёй кампетэнцыі, абавязковыя для насельніцтва, службовых асобаў, прадпрыемстваў і арганізацыяў, размешчаных на тэрыторыі Савета.

Парадак дня, а часта і праекты рашэнняў чарговай сесіі Савета пачалі загадзя даводзіцца да насельніцтва з дапамогай сродкаў масавай інфармацыі. Лічылася, што такім чынам выбаршчыкі прымаюць непасрэдны ўдзел у падрыхтоўцы і абмеркаванні пытанняў, якія выносяцца на разгляд сесіі.

У 1967 г. Прэзідыум Вярхоўнага Савета БССР зацвердзіў новае «Палажэнне аб пастаянных камісіях Саветаў...». Камісіі атрымалі права прымаць абавязковыя рашэнні па пытаннях, перададзеных Саветам на іх канчатковы разгляд, а таксама па пытаннях, звязаных з выкананнем рашэнняў Савета і выканаўчага камітэта.

У гэты ж перыяд назіраецца рост такіх самадзейных арганізацыяў грамадзянаў, як вулічныя, квартальныя, дамавыя і сельскія камітэты, што ствараюцца рашэннем адпаведнага Савета па тэрытарыяльным прынцыпе.

У красавіку 1978 г. была прынятая новая Канстытуцыя БССР, у арт. 2

якой было запісана: «Уся ўлада ў Беларускай ССР належыць народу. Народ ажыццяўляе дзяржаўную ўладу праз Саветы народных дэпутатаў, якія ўтвараюць палітычную аснову Беларускай ССР. Усе іншыя дзяржаўныя органы з'яўляюцца падкантрольнымі і падсправаздачнымі Саветам дэпутатаў».

Да кампетэнцыі Саветаў была аднесена дзейнасць ніжэйшых Саветаў і рэалізацыя рашэнняў вышэйшых органаў. У працы Саветаў народных дэпутатаў усіх узроўняў у 1980 г. прымалі ўдзел амаль 85 тысячаў народных абраннікаў. У адпаведнасці з Канстытуцыяй мясцовыя Саветы зацвярджалі мясцовыя бюджэты, планы эканамічнага і сацыяльнага развіцця, кіравалі падпарадкаванымі ім дзяржаўнымі органамі, прадпрыемствамі, установамі і арганізацыямі. Апроч таго, Саветы забяспечвалі выкананне законаў, ахову дзяржаўнага і грамадскага парадку і правоў грамадзянаў.

Выканаўча-распарадчымі органамі Саветаў народных дэпутатаў былі абраныя імі выканаўчыя камітэты. Выканкамы мясцовых Саветаў у сваёй дзейнасці кіраваліся рашэннямі гэтых Саветаў, а таксама рашэннямі вышэйшых органаў дзяржаўнай улады і кіравання.

Зліццё функцыяў партыйнага і дзяржаўнага апаратаў яскрава дэманстравала Канстытуцыя 1978 г. у сваім знакамітым шостым артыкуле, дзе было замацавана, што вядучай і накіроўваючай сілай савецкага грамадства, ядром яго палітычнай сістэмы, дзяржаўных і грамадскіх арганізацыяў з'яўляецца КПСС.

Увогуле ў БССР па-ранейшаму існаваў погляд на мясцовыя органы ўлады як на органы дзяржаўнай улады і кіравання, і ўсе мясцовыя справы разглядаліся як справы дзяржаўныя. У сувязі з гэтым цэнтральная ўлада не бачыла для сябе якіх-небудзь абмежаванняў у рэгуляванні і кіраванні на месцах. Змяншэнне ролі Саветаў як органаў улады працоўных і іх адыход ад рэальнага кіравання мясцовымі справамі знешне не заўсёды былі навідавоку, таму што афіцыйная прапаганда як магла затушоўвала заганы сістэмы, а ўсе сродкі масавай інфармацыі знаходзіліся ў залежнасці ад партыйных органаў, якія ажыццяўлялі папярэднюю цэнзуру і кадравыя прызначэнні.

Раздзел 5

СУЧАСНЫЯ ПРЫНЦЫПЫ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ Ў ЕўРАПЕЙСКОЙ СУПОЛЬНАСЦІ

Рэспубліка Беларусь на працягу шэрага апошніх гадоў неаднаразова дэкларавала сваё жаданне шчыльнага супрацоўніцтва з рознымі еўрапейскімі структурамі, аж да далучэння да іх, у тым ліку, да Рады Еўропы. Між тым, нельга не ўлічваць, што працэдура ўваходу ў склад гэтага аўтарытэтнага міжнароднага форуму звязана з выкананнем патэнцыяльным кандыдатам пэўных умоваў, у прыватнасці, з ратыфікацыяй нарматыўных дакументаў, прынятых Радай Еўропы, а таксама з рэалізацыяй у сваёй краіне прынцыповых патрабаванняў гэтых дакументаў.

У свой час пытанні мясцовага самакіравання былі залічаныя ва ўнутраныя справы кожнай краіны. Але 15 кастрычніка 1985 г. Кангрэсам мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Еўропы быў прыняты міжнародна-прававы акт – Еўрапейская Хартыя мясцовага самакіравання. Хартыя з'яўляецца адной з галоўных крыніцаў муніцыпальнага права еўрапейскіх краінаў, якая вызначае шляхі развіцця мясцовага самакіравання ў сучаснай Еўропе. Без ратыфікацыі Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання і ажыццяўлення яе прынцыпаў краіна-кандыдат не мае шанцаў прэтэндаваць на ўваход у склад Рады Еўропы.

Абарона і ўмацаванне мясцовай аўтаноміі ў Еўропе з дапамогай дакумента, які абвясчае прынцыпы, уласцівыя ўсім дэмакратычным дзяржавам Еўропы, ёсць даўняя мэта органаў мясцовага самакіравання. Больш за тое, з самага пачатку мелася на ўвазе, што падобны дакумент павінны прызнавацца найперш урадамі, якія сваімі дзеяннямі найбольш парушаюць правы мясцовага самакіравання.

Мэтай Хартыі з'яўляецца стварэнне агульнаеўрапейскіх нарматываў для забеспячэння і абароны правоў мясцовых органаў улады. Важнасць гэтага відавочная: менавіта мясцовае самакіраванне дазваляе грамадзянам удзель-

нічаць у прыняцці рашэнняў, якія тычацца іх штодзённага жыцця, гарантуе рэалізацыю іншых грамадзянскіх правоў. Еўрапейская Хартыя мясцовага самакіравання абавязвае краіны, якія ўваходзяць у Раду Еўропы, барагчы і ўмацоўваць палітычную, адміністрацыйную і фінансавую самастойнасць мясцовых супольнасцяў.

У аснове Хартыі ляжыць класічны прынцып субсідыярнасці, які бярэ свой пачатак яшчэ ў Сярэднявеччы. Згодна з ім, пытанні, якія можна вырашаць на ніжніх узроўнях улады, няма сэнсу перадаваць уверх. Мясцовым супольнасцям трэба даручаць як мага больш задачаў, а ўдзел дзяржавы патрабуецца толькі там, дзе без яго немагчыма абысціся.

Такім чынам, Еўрапейская Хартыя стаіць на варце дэмакратычнай свядомасці і правоў чалавека на кантыненте. Яна пераконвае, што асновай сапраўднай дэмакратыі трэба лічыць той узровень улады, на якім рэалізуецца мясцовае самакіраванне.

Хартыя складаецца з прэамбулы і трох частак. Прэамбула ўтрымлівае мэты Рады Еўропы і асноўныя прынцыпы Хартыі, такія як:

- дэмакратычны характар мясцовых органаў улады і іх шырокая аўтаномія;
- роля мясцовага самакіравання ў эфектыўным кіраванні і дэцэнтралізацыі ўлады;
- значэнне мясцовых органаў улады ў еўрапейскай інтэграцыі.

Прэамбула падкрэслівае, што сапраўднае народаўладдзе трэба шукаць не там, дзе ўлада цэнтралізаваная, а там, дзе яна разгрупаваная і перададзеная на месцы.

Першая частка Хартыі тлумачыць і замацоўвае прынцыпы мясцовага самакіравання, неабходнасць яго прававых асноваў, фармулюе канцэпцыю самакіравання, рэгламентуе падыходы да характару і аб'ёму яго паўнамоцтваў.

Другая частка Хартыі ўтрымлівае палажэнні, што тычацца аб'ёму абавязкаў, якія павінна прыняць на сябе краіна пры ратыфікацыі Хартыі.

У апошняй частцы Хартыі прысутнічаюць умовы адносна працэдур і тэрмінаў падпісання дакумента, яго дзеяння і магчымасцяў дэнансацыі.

Хартыя прадугледжвае, што прынцыпы мясцовага самакіравання павінны быць замацаваныя ў заканадаўстве, лепш за ўсё ў Канстытуцыі.

Сэнс мясцовага самакіравання раскрыты ў арт. 3 Еўрапейскай Хартыі наступным чынам:

«Пад мясцовым самакіраваннем разумеюць права і рэальную здольнасць самакіраваных тэрытарыяльных супольнасцяў самастойна ажыццяўляць вялікую частку грамадска-значных справаў і кіраваць імі ў межах закона, пад сваю адказнасць і зыходзячы з інтарэсаў грамадзянаў, якія жывуць на адпаведнай тэрыторыі».

У дэфініцыі «здольнасць» закладзеная думка, што законнае права на рэгуляванне і кіраванне грамадскімі справамі павінна быць падмацаванае сродкамі яго эфектыўнага ажыццяўлення.

Фармулёўка «пад сваю адказнасць» падкрэслівае, што мясцовыя органы ўлады не павінны абмяжоўваць сваю дзейнасць толькі ў якасці прадстаўнікоў вышэйшых органаў улады.

Немагчыма дакладна вызначыць, якія менавіта справы рэгулююцца і кіруюцца мясцовымі органамі ўлады. Традыцыі краінаў-членаў Рады Еўропы ў дачыненні справаў, якімі займаюцца мясцовыя органы ўлады, значна адрозніваюцца. Сапраўды, большасць справаў маюць як мясцовае, так і агульнадзяржаўнае значэнне, і адказнасць за іх можа падзяляцца паміж рознымі ўзроўнямі мясцовага самакіравання і дзяржаўнага кіравання.

Аднак абмежаванне кампетэнцыі мясцовага самакіравання справамі, якія не маюць вялікай значнасці, адціскае самакіраванне на перыферыю жыцця краіны. Таму Еўрапейская Хартыя, з аднаго боку, прызнае неабходнасць захавання за дзяржавай пэўных функцыяў, а з другога – імкнецца надзяліць мясцовае самакіраванне шырокім колам паўнамоцтваў.

Арт. 3 абвяшчае, што права на самакіраванне можа ажыццяўляцца праз дэмакратычна абраныя мясцовыя органы ўлады, але можа ажыццяўляцца і шляхам выкарыстання разнастайных формаў непасрэднага народаўладдзя. Тым самым надаецца дадатковая ўвага дэмакратычным формам публічнай улады.

Арт. 4 Хартыі вызначае агульныя прынцыпы, на якіх заснаваныя абавязкі і паўнамоцтвы мясцовых органаў улады па ўсёй Еўропе.

Артыкул прадугледжвае, што асноўныя паўнамоцтвы і абавязкі не па-

вінны даручацца самакіраваным тэрытарыяльным супольнасцям кожны раз спецыяльна, а павінны быць замацаваныя за імі ў Канстытуцыі і ў законах.

Тым не менш, можа быць мэтазгодным наданне цэнтральнай уладай мясцовому самакіраванню дадатковых паўнамоцтваў для эфектыўнейшага выканання пэўных абавязкаў. Адначасова дзяржава можа захоўваць за сабой права кантролю за рэалізацыяй даручаных паўнамоцтваў.

У артыкуле дэкларуецца права мясцовага самакіравання выяўляць уласную ініцыятыву ў вырашэнні любых пытанняў мясцовага значэння.

Далей фармулюецца агульны прынцып дэцэнтралізацыі функцыяў дзяржаўнага кіравання. Ён заключаецца ў тым, што выкананне задачы звычайна трэба даручаць мясцовому органу ўлады на самым ніжнім узроўні, як найбольш блізкім да грамадзянаў, калі аб'ём ці характар задачы не патрабуюць яе выканання іншым узроўнем.

У наступным пункце артыкула гаворка ідзе пра размежаванне кампетэнцыяў уладаў рознага ўзроўню. Пажадана, каб паўнамоцтвы былі ўсёабдымнымі і выключнымі. Еўрапейская Хартыя вызначае, што паўнамоцтвы мясцовай улады не павінны быць аспрэчаныя ці абмежаваныя іншымі органамі цэнтральнай ці рэгіянальнай улады, калі гэта не прадугледжана законам.

Апроч таго, артыкул гаворыць пра тое, што пры выкананні дэлегаваных паўнамоцтваў, з аднаго боку, неабходна вытрымліваць аднастайныя правілы, якія рэгламентуе вышэйшы орган улады, а з іншага боку, нельга пазбаўляць мясцовае самакіраванне свабоды выканання ў залежнасці ад мясцовых умоваў.

Напрыканцы артыкула ставіцца пытанне пра неабходнасць кансультацыяў дзяржаўных устаноў з органамі мясцовага самакіравання, заслухоўвання іх у працэсе планавання і прыняцця рашэнняў, якія тычацца мясцовых праблемаў.

У адпаведнасці з арт. 5 Хартыі змяненне межаў тэрыторыяў, дзе рэалізуецца мясцовае самакіраванне, дапушчальнае толькі з улікам думкі насельніцтва адпаведнай тэрыторыі, у тым ліку шляхам правядзення рэферэндуму. Такія ўмовы на ажыццяўленне тэрытарыяльных зменаў мясцовых аўтаноміяў, іх аб'яднанне ці раздзяленне неабходныя ў сувязі з тым вялікім уплывам, які згаданыя мерапрыемствы могуць у выніку мець на жыццё грамадзянаў.

Шосты артыкул Хартыі гарантуе самастойнасць мясцовага самакіравання ў арганізацыйна-кадравым пытанні, што з'яўляецца адной з умоваў незалежнасці і эфектыўнасці яго дзейнасці.

Мясцовыя органы ўлады, згодна з пунктам 1 артыкула, павінны мець магчымасць самі вызначаць свае ўнутраныя арганізацыйныя структуры, якія адпавядаюць мясцовым задачам і забяспечваюць эфектыўнае кіраванне. Дзяржаўныя нарматыўныя акты не павінны навязваць мясцовому самакіраванню жорсткую арганізацыйную структуру.

Зыходзячы з патрабаванняў гэтага артыкула умовы найму супрацоўнікаў мясцовага самакіравання павінны забяспечваць падбор высокакваліфікаваных кадраў, заснаваны на прынцыпах уліку асабістых якасцяў і прафесіяналізму. Для гэтага неабходна прадугледзець адпаведныя ўмовы прафесійнай падрыхтоўкі, аплаты працы і кар'ернага росту.

У адпаведнасці з арт. 7 Хартыі статус абраных на мясцовым узроўні асобаў павінен забяспечыць ім свабоднае ажыццяўленне свайго мандата. Прадугледжваецца, што нічыё дзеянні не будуць замінаць абраным асобам выконваць свае абавязкі, а таксама, што прычыны матэрыяльнага характару не перашкоджаць пэўным катэгорыям асобаў вылучаць свае кандыдатуры на выбарныя пасады. Гэта азначае, што абраныя службовыя асобы маюць права на адпаведную кампенсацыю фінансавых выдаткаў, звязаных з выкананнем сваіх абавязкаў, на кампенсацыю стратаў, звязаных з абраннем на пасады ў самакіраванні, на выплаты ўзнагароджання, а таксама на адпаведныя працоўныя і сацыяльныя гарантыі пасля завяршэння выбарнай дзейнасці. Пасады і віды дзейнасці, не сумяшчальныя з мандатам выбарнай асобы мясцовага ўзроўню, могуць быць замацаваныя толькі законам.

У арт. 8 Еўрапейскай Хартыі ідзе гаворка пра кантроль за дзейнасцю мясцовых органаў улады дзяржаўнымі органамі іншых узроўняў.

Артыкул не тычыцца права прыватных асобаў звяртацца ў суд са скаргай на мясцовыя органы ўлады, а таксама дзейнасці службовай асобы, якая разглядае скаргі насельніцтва на выпадкі парушэння законаў, або дзейнасці афіцыйнага следчага органа.

Хартыя прэдугледжвае стварэнне заканадаўчай базы для кантролю і такім чынам выключася кантроль на аснове асобных спецыяльна прынятых рашэнняў, якія не маюць нарматыўнага характару.

У адпаведнасці з гэтым артыкулам любы адміністрацыйны кантроль за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання павінен, пераследаваць толькі мэты выканання законаў і канстытуцыйных прынцыпаў. Кантроль за мэтазгоднасцю рашэнняў магчымы толькі ў дачыненні задачай, дэлегаваных органам мясцовага самакіравання.

Ступень умяшальніцтва кантрольнага органа ў межах адміністрацыйнага кантролю павінна быць суразмернай значнасці інтарэсаў, дзеля абароны якіх гэты кантроль праводзіцца.

Заканадаўчыя паўнамоцтвы на выкананне пэўных абавязкаў не маюць сэнсу, калі мясцовыя органы ўлады не валодаюць неабходнымі дзеля гэтага фінансавымі сродкамі.

Артыкул 9 Хартыі прадугледжвае, што органы мясцовага самакіравання самастойна вызначаюць свае першачарговыя выдаткі і таму маюць права валодаць дастатковымі ўласнымі фінансавымі рэсурсамі, якімі могуць свабодна карыстацца пры рэалізацыі сваіх паўнамоцтваў.

У адпаведнасці з гэтым артыкулам фінансавыя рэсурсы мясцовага самакіравання павінны быць суразмерныя іх паўнамоцтвам. Гэта асабліва важна пры выкананні дэлегаваных ім функцыяў.

Фінансавыя рэсурсы мясцовага самакіравання ці, у горшым выпадку, іх пэўная частка павінны паступаць ад мясцовых падаткаў і збораў, якія ўводзяцца органамі мясцовага самакіравання ў адпаведнасці з заканадаўствам.

Абарона слабейшых па сваім фінансавым стане органаў мясцовага самакіравання, згодна з дзявятым артыкулам Хартыі, патрабуе ўвядзення працэдураў фінансавога выраўноўвання ці падобных метадаў, скіраваных на карэктаванне наступстваў непрапарцыйнага размеркавання магчымых крыніцаў фінансавання, а таксама саміх выдаткаў. Але такія працэдуры не павінны абмяжоўваць органы мясцовага самакіравання пры рэалізацыі іх уласнай кампетэнцыі.

Далей Хартыя вызначае, што датацыі мясцовым органам самакіравання, па магчымасці, не павінны прызначацца для фінансавання канкрэтных праектаў. Датацыі агульнага прызначэння ці на спецыяльныя патрэбы з'яў-

ляюцца пераважнымі з пункту погляду свабоды дзеяння мясцовых уладаў. Датацыі павінны складаць адносна невялікую частку ў агульных даходах мясцовага самакіравання.

Для мясцовых органаў улады важна мець магчымасць атрымліваць крэдыты на капіталаўкладанні. Шляхі і ўмовы доступу да гэтых крыніцаў фінансавання могуць быць вызначаныя ў заканадаўчым парадку. У сувязі з гэтым у Хартыі падкрэсліваецца, што для фінансавання інвестыцыяў органы мясцовага самакіравання павінны ў адпаведнасці з законам мець доступ да нацыянальнага рынку капіталу.

Органы мясцовага самакіравання ў адпаведнасці з арт. 10 маюць права пры рэалізацыі сваіх паўнамоцтваў супрацоўнічаць з іншымі органамі мясцовага самакіравання і ў межах закона ўваходзіць з імі ў саюзы ці асацыяцыі для выканання агульных задачай.

Такім чынам, супрацоўніцтва ставіць мэтай з дапамогай супольных праектаў дасягнуць большай эфектыўнасці або вырашыць задачы, якія выходзяць за межы магчымасцяў аднаго органа ўлады.

Згодна з гэтым артыкулам, кожная дзяржава павінна прызнаць права органаў мясцовага самакіравання ўваходзіць у саюзы ці асацыяцыі органаў мясцовага самакіравання, у тым ліку міжнародныя, прынцыпы якіх адпавядаюць мэтам Рады Еўропы.

Хартыя нагадвае, што пры такім міжнародным супрацоўніцтве трэба з павагай ставіцца да прававых нормаў кожнай краіны і ажыццяўляць яго ў межах паўнамоцтваў, вызначаных законам.

Артыкул 11 Хартыі прадугледжвае, што тэрытарыяльныя супольнасці павінны мець права на судовую абарону для гарантаванай рэалізацыі сваіх паўнамоцтваў і выканання прынцыпаў мясцовага самакіравання, якія замацаваны ў Канстытуцыі ці законах.

Пад правам звароту ў суд разумеюць доступ мясцовага органа ўлады да належным чынам сфармаванага суда ці да аналагічнага незалежнага і законнага органа, які валодае правам дачы рэкамендацыяў і вынісення пастановаў адносна адпаведнасці закону любога дзеяння, бяздзеяння або іншага адміністрацыйнага акта.

У сувязі з намерам забяспечыць дзейсную раўнавагу паміж асноўнымі прынцыпамі мясцовага самакіравання і прававымі і арганізацыйнымі асаблівасцямі краінаў-сябраў Рады Еўропы, Хартыя не забараняе ўдзельнікам выключэнне пэўных яе артыкулаў і пунктаў з пераліку тых, якія яны лічаць для сябе абавязковымі.

Таму арт. 12 прадугледжвае вельмі гнуткую сістэму т.зв. «абавязковага ядра», якая патрабуе ад удзельнікаў Еўрапейскай Хартыі зацвердзіць не менш за дваццаць з трыццаці пунктаў першай часткі Хартыі. Прычым, у лік дваццаці павінна ўваходзіць не менш за дзесяць пунктаў з чатырнаццаці галоўных прынцыпаў. Тым не менш, удзельнікам даецца права пашыраць з цягам часу кола сваіх абавязкаў.

Такім чынам, Хартыя прапануе кампраміс паміж прызнаннем прынцыпаў кіравання дзяржавай і абаронай прынцыпаў мясцовага самакіравання.

Прынцыпы мясцовага самакіравання, якія ўтрымліваюцца ў Еўрапейскай Хартыі, можна распаўсюдзіць на ўсе катэгорыі органаў мясцовага самакіравання на тэрыторыі краіны. Аднак прававы статус пэўных рэгіёнаў можа адрознівацца ад прававога статусу мясцовых органаў улады. Апроч таго, існуюць катэгорыі мясцовых органаў улады, якія валодаюць нязначнымі ці кансультацыйнымі функцыямі.

У сувязі з гэтым кожная краіна можа самастойна вызначыць катэгорыі органаў мясцовага ці рэгіянальнага самакіравання, якімі яна намераная абмежаваць дзеянне Хартыі, ці тыя катэгорыі, якія яна жадае выдаліць са сферы дзеяння Хартыі. Шляхам далейшага абвясчэння краіна можа распаўсюдзіць дзеянне Хартыі на іншыя катэгорыі органаў мясцовага ці рэгіянальнага самакіравання.

Артыкул 14 абавязвае краіну-удзельніцу накіроўваць у Раду Еўропы інфармацыю, якая садзейнічае нагляду за рэалізацыяй Хартыі. Вельмі важна, каб Рада Еўропы мела інфармацыю пра змены ў заканадаўстве ці іншыя захады, якія істотным чынам закранаюць самастойнасць мясцовага самакіравання.

У адпаведнасці з арт.16 Хартыі яе дзеянне можа быць распаўсюджанае як на ўсю тэрыторыю краіны-удзельніцы, так і на яе асобныя часткі, пра што краіна павінна інфармаваць Раду Еўропы. Аналагічнае паведамленне

павінна зыходзіць ад краіны пры кожнай змене ў дзеянні Хартыі ў дачыненні да тых ці іншых тэрыторыяў.

Дэнансацыя Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання можа быць праведзеная кожнай краінай-удзельніцай у любы час, але не раней як па заканчэнні пяці год з моманту пачатку яе дзеяння ў гэтай краіне. Папярэдняе паведамленне павінна быць накіраванае ў Раду Еўропы не менш як за шэсць месяцаў да запланаванай даты дэнансацыі.

Раздзел 6

КАНСТЫТУЦЫЙНЫЯ АСНОВЫ МЯСЦОВАГА КІРАВАННЯ І САМАКІРАВАННЯ Ў БЕЛАРУСІ

У сакавіку 1994 г. Вярхоўны Савет Беларусі прыняў Канстытуцыю краіны. Пасля рэферэндуму ў лістападзе 1996 г., вынікі якога не атрымалі міжнароднага прызнання, дзейнічае яе новая рэдакцыя. Канстытуцыя рэалізавала ідэю падзелу ўладаў не толькі для вышэйшых органаў дзяржаўнай улады, але і для мясцовых прадстаўнічых і выканаўчых органаў. Зроблена гэта было наступным спецыфічным чынам. У Канстытуцыі пад нумарам V з'явіўся новы раздзел – «Мясцовае кіраванне і самакіраванне».

Тым не менш, Канстытуцыя не дала зразумелай характарыстыкі гэтай новай мадэлі і вызначыла толькі некаторыя яе прыкметы. Згодна з Канстытуцыяй, мясцовае кіраванне і самакіраванне ажыццяўляюцца грамадзянамі праз мясцовыя Саветы дэпутатаў, выканаўчыя органы, органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання, мясцовыя рэферэндумы, сходны ды іншыя формы прамога ўдзелу ў дзяржаўных і грамадскіх справах. Быў замацаваны чатырохгадовы тэрмін працы Саветаў, вызначаны пералік пытанняў, якія тычацца выключнай кампетэнцыі Саветаў – прыняцця планаў і праграмаў развіцця, зацвярджэння бюджэту, вызначэння парадку кіравання камунальнай уласнасцю, увядзення мясцовых падаткаў і збораў, прызначэння мясцовых рэферэндумаў.

У Канстытуцыі замацаванае таксама права вышэйшых Саветаў адмяняць не адпаведныя заканадаўству рашэнні ніжэйшых Саветаў. Рашэнні выканаўчых органаў, якія не адпавядаюць заканадаўству, маюць права адмяняць Саветы гэтага ж узроўню, вышэйшыя выканаўчыя органы і прэзідэнт краіны. Глава дзяржавы мае права прыпыніць пазазаконныя рашэнні мясцовых Саветаў. У Канстытуцыі пазначаны падставы для датэрміновага роспуску мясцовых Саветаў – грубае ці сістэматычнае парушэнне заканадаўства. Права прымаць рашэнне пра роспуск атрымаў Вярхоўны Савет. Цяпер гэтае права мае «верхняя» палата Нацыянальнага Сходу Беларусі – Савет Рэспублікі.

Пасля прыняцця Канстытуцыі 1994 г., якая замацавала ў Беларусі прэзі-

дэнцкую рэспубліку, у якасці крыніцаў права ў яе былі ўключаныя і ўказы Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь. Тым не менш, усё ж мелася на ўвазе вяршэнства закона. На гэтай пазіцыі стаяў і Канстытуцыйны суд, які прызнаў шэраг указаў, у тым ліку тых, што тычыліся мясцовага самакіравання, не адпаведнымі Канстытуцыі і законам.

Новая рэдакцыя Канстытуцыі 1996 г. замацавала іншыя суадносіны закона і нарматыўных актаў Прэзідэнта (указаў і дэкрэтаў). Згодна з арт. 137 Канстытуцыі, пры разыходжанні ўказаў і дэкрэтаў з законам апошні будзе мець вяршэнства толькі тады, калі ён даў права на прыняцце гэтага ўказа ці дэкрэта. Калі ж яны прынятыя без усякага правамоцтва, дык належыць кіравацца менавіта імі. Не выпадкова ў Канстытуцыі (арт. 7) замацаваны прынцып вяршэнства права, а не закона.

Фундаментальнаму, з палітычнага пункту погляду, пытанню народаўладдзя прысвечаны арт. 3 Канстытуцыі, дзе пазначана, што народ Беларусі з'яўляецца адзінай крыніцай дзяржаўнай улады і носбітам суверэнітэту. Ажыццяўляе ён сваю ўладу пры гэтым ці непасрэдна, ці праз прадстаўнічыя ды іншыя органы дзяржаўнай улады.

Такая фармулёўка адразу выклікае шэраг пытанняў прынцыповага характару. Ці вынікае з арт. 3, што ў Рэспубліцы Беларусь існуе публічная ўлада толькі аднаго віду – дзяржаўная? Ці існуе ў такім выпадку іншая публічная ўлада ў выглядзе мясцовага самакіравання, а калі існуе, дык якія яе суадносіны з дзяржаўнай уладаю?

Пытанні гэтыя зусім не марныя. Згодна з заканадаўствам і еўрапейскіх краінаў, і Беларусі, народаўладдзе можа быць рэалізаванае непасрэдна або праз органы ўлады. У сваю чаргу, органы ўлады, згодна з замежнай практыкай, падзяляюцца на дзяржаўныя органы і органы мясцовага самакіравання. Пры гэтым не толькі лічыцца, але і проста пазначана, што органы мясцовага самакіравання самастойныя ў межах сваёй кампетэнцыі і не ўваходзяць у сістэму органаў дзяржаўнай улады.

Такім чынам, вытрымліваецца пэўны баланс паміж цэнтральнымі і мясцовымі органамі ўлады, аднолькава неабходнымі ў палітычнай сістэме дзяржавы. У замежным заканадаўстве лічыцца нормай дэклараваць мясцовае самакіраванне ўжо на самым пачатку Канстытуцыі як адну з асноваў канстытуцыйнага ладу. Напрыклад, Канстытуцыя Расіі ў п. 2 арт. 3 абвяшчае,

што народ ажыццяўляе сваю ўладу непасрэдна, а таксама праз органы дзяржаўнай улады і органы мясцовага самакіравання.

Канстытуцыя Польшчы ў п. 1 арт. 15 гарантуе дэцэнтралізацыю публічнай улады, а ў п. 2 арт. 16 вызначае, што тэрытарыяльнае самакіраванне прымае ўдзел у ажыццяўленні публічнай улады. У сувязі з гэтым у межах, акрэсленых законам, самакіраванне выконвае істотную частку публічных задачаў самастойна і пад уласную адказнасць.

Еўрапейская Хартыя мясцовага самакіравання вызначае дзяржаўны характар як уласна мясцовага самакіравання, так і яго органаў. У Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь у дачыненні мясцовага самакіравання і мясцовых органаў улады абраны іншы падыход. Артыкуламі 117 і 120 Канстытуцыі, якія вызначаюць парадак удзелу грамадзянаў у мясцовым кіраванні і самакіраванні, а таксама характар пытанняў, аднесеных да паўнамоцтваў мясцовага кіравання і самакіравання, замацаваны дзяржаўны статус мясцовых Саветаў. Шмат якія артыкулы Канстытуцыі, гаворачы пра органы ўлады і іх службовых асобаў, маюць на ўвазе толькі іх дзяржаўны характар. У прыватнасці, гэта артыкулы 7, 34, 37, 38 і 39, што вызначаюць правы грамадзянаў на атрыманне інфармацыі, на ўдзел у вырашэнні дзяржаўных справаў, на абранне ў органы ўлады, а таксама ў доступе да любых пасадаў. З гэтага вынікае адзінства дзяржаўных і мясцовых функцыяў, а значыць, інкарпарацыя мясцовых органаў улады ў адзіную сістэму дзяржаўных органаў улады.

Дзяржаўны статус мясцовых органаў улады абумовіў тое, што на тэрытарыяльны ўзровень быў перанесены прынцып падзелу прадстаўнічай і выканаўчай дзяржаўнай улады згодна з арт. 6 Канстытуцыі, якая вызначае, што дзяржаўная ўлада ў Беларусі падзелена на заканадаўчую, выканаўчую і судовую. Лічыцца, што дзяржаўныя органы ў межах сваіх паўнамоцтваў павінны быць самастойныя, узаемадзеінічаць між сабой, стрымліваць і ўраўнаважваць адзін аднаго.

Такім чынам, згодна з Канстытуцыяй адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі маюць два органы мясцовай улады – мясцовыя Саветы дэпутатаў і выканаўча-распарадчыя, якія арганізацыйна і функцыянальна адасобленыя і практычна незалежныя адзін ад аднаго, што таксама супярэчыць прынцыпам Еўрапейскай Хартыі.

Мясцовае самакіраванне павінна быць заснаванае на іншым падзеле публічнай улады, а менавіта на дзяржаўную, з аднаго боку, і мясцовую, з другога. Гэтыя ўлады маюць розныя сферы кампетэнцыі, па-рознаму фармуюць свае органы, самастойна ажыццяўляюць свае паўнамоцтвы і адна адну стрымліваюць.

Згаданы падзел уладаў патрабуе свайго канстытуцыйнага і заканадаўчага замацавання, як гэта зроблена ў Расійскай Канстытуцыі, дзе арт. 12 кажа не толькі пра прызнанне інстытуцыі самакіравання і надзяленне яго канстытуцыйнымі гарантыямі, але і асобна падкрэслівае самастойнасць і нездзяржаўны характар мясцовага самакіравання, адлюстраваны ў адасобленасці яго сістэмы ад сістэмы органаў дзяржаўнай улады.

Артыкул 13 Канстытуцыі Беларусі мае прынцыповае значэнне пры разглядзе эканамічнай асновы мясцовага самакіравання. Канстытуцыя абвясчае існаванне толькі дзвюх формаў уласнасці – дзяржаўнай і прыватнай. Прынамсі, землі сельгаспрызначэння, лясы, воды і нетры могуць знаходзіцца выключна ва ўласнасці дзяржавы. Канстытуцыя не выдзяляе спецыяльнай формы ўласнасці, якая магла б стаць эканамічнай асновай дзейнасці мясцовых органаў улады, што, такім чынам, яшчэ раз сведчыць пра дзяржаўны характар мясцовага самакіравання ў Беларусі.

Так званая камунальная ўласнасць у адпаведнасці з беларускім заканадаўствам не з'яўляецца самастойнай формай уласнасці, а толькі падвідам дзяржаўнай. У гэтым прынцыповае адрозненне беларускага заканадаўства ад замежнага, напрыклад расійскага, дзе побач з прыватнай і дзяржаўнай уласнасцю існуе асобая муніцыпальная ўласнасць (арт. 8 Канстытуцыі РФ). Прычым зямля ды іншыя прыродныя рэсурсы могуць знаходзіцца ў любой, у тым ліку ў муніцыпальнай уласнасці (арт. 9 Канстытуцыі РФ), што, у сваю чаргу, павінна забяспечыць эканамічную незалежнасць і самадэстатковасць мясцовых органаў улады.

Аналіз V раздзела Канстытуцыі трэба пачаць з яго назвы «Мясцовае кіраванне і самакіраванне» ў сувязі з тым, што згаданая назва з'яўляецца ўнутрана супярэчлівай. Гэта вызначаецца, па-першае, спробай заканадаўцы разглядаць мясцовае кіраванне і самакіраванне ў Беларусі як адзіную з'яву, нягледзячы на іх сутнасныя адрозненні, а па-другое, адсутнасцю ва

ўсіх васьмі артыкулах раздзела V, прынцыповага вызначэння мясцовага кіравання і самакіравання, якое адлюстроўвае пазіцыю міжнародных нарматыўна-прававых дакументаў.

У якасці супрацьлеглых прыкладаў можна прывесці назву VII раздзела Польскай Канстытуцыі – «Тэрытарыяльнае самакіраванне» ці VIII раздзела Канстытуцыі Расіі – «Мясцовае самакіраванне», што юрыдычна дакладна вызначае сэнс з’явы.

Артыкул 117 Беларускай Канстытуцыі, на думку спецыялістаў, уносіць прававую блытаніну ў разуменне таго, праз якія ж органы мясцовай улады і за кошт якіх структураў грамадзяне ажыццяўляюць мясцовае кіраванне і самакіраванне. Апроч таго, гэты артыкул дэманструе адсутнасць у мясцовых Саветаў дэпутатаў уласных выканаўчых органаў. Узнікае правамернае пытанне: ці з’яўляюцца існуючыя выканаўчыя камітэты і іх тэрытарыяльныя адміністрацыйныя органы мясцовай улады ці органамі дзяржаўнай улады на мясцовым узроўні?

Адказ на гэтае пытанне дае арт. 120 Канстытуцыі Беларусі. Згаданы артыкул вызначае для мясцовых органаў улады ў якасці прыярытэтных вырашэнне пытанняў мясцовага значэння, у першую чаргу зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў, і толькі ў другую чаргу зыходзячы з інтарэсаў насельніцтва адпаведнай тэрыторыі. Пры гэтым мясцовыя органы ўлады абавязаны выконваць рашэнні вышэйшых дзяржаўных органаў. Такім чынам, гэты артыкул бярэ пад сумненне сам факт існавання ў Беларусі дзеяздольнага самакіравання.

Канстытуцыя Беларусі ў арт. 118 замацавала тэрытарыяльны прынцып вызначэння адзінкі самакіравання ў выглядзе тых ці іншых адміністрацыйна-тэрытарыяльных утварэнняў, якія існуюць у сваёй большасці часова і ў адпаведнасці з патрэбамі дзяржаўнага кіравання. Практыка змянення межаў тэрыторыяў, у якіх павінна ажыццяўляцца самакіраванне, сведчыць пра адсутнасць увагі да думкі насельніцтва ў дачыненні да тэрытарыяльных зменаў, а таксама пра адсутнасць дэмакратычных працэдураў выяўлення і ўліку думкі грамадзянаў.

Замежнае заканадаўства, згодна з Еўрапейскай Хартыяй мясцовага самакіравання, адзінкай мясцовага самакіравання лічыць муніцыпальнае ўтварэнне – аб’ектыўна існуючы населены пункт з навакольнай тэрыторыяй,

якая служыць яго развіццю. Апроч таго, мясцовым органам улады даецца магчымасць ажыццяўляць самакіраванне з улікам гістарычных ды іншых мясцовых традыцый. Частка 2 арт. 131 Расійскай Канстытуцыі абавязвае ўсе змены межаў тэрыторыяў самакіравання ажыццяўляць толькі з улікам думкі мясцовага насельніцтва.

Артыкул 119 Беларускай Канстытуцыі вызначае парадак фармавання выканаўчых і распарадчых органаў на месцах, які фактычна выключае ўплыў прадстаўнічых органаў мясцовай улады на фармаванне і дзейнасць мясцовых выканкамаў і адміністрацыяў, пакідаючы гэты права за структурамі выканаўчай улады. Тым самым ствараецца прававы разрыў паміж грамадзянамі, якія абіраюць мясцовыя прадстаўнічыя органы, і выканаўчымі структурамі ўлады, якія не абіраюцца грамадзянамі, а значыць, і не маюць адказнасці перад імі, але тым не менш, павінны дзейнічаць у інтарэсах грамадзянаў.

Беларускае заканадаўства пры фармаванні органа ўлады не ўлічвае замежны досвед і не бярэ ў разлік асаблівасці рэгіёна, тэрыторыі, населенага пункта ці супольнасці грамадзянаў, звязаныя з іх гістарычнымі, нацыянальнымі ці культурнымі традыцыямі.

Артыкул 121 Беларускай Канстытуцыі дае пералік пытанняў, якія тычацца выключнай кампетэнцыі мясцовых Саветаў дэпутатаў. Гэты пералік з’яўляецца вычарпальным, што, на жаль, звужае сферу дзейнасці і адказнасці мясцовых Саветаў. У той жа час неабмежавана пашыраецца сфера дзейнасці і адказнасці выканаўчых органаў улады адпаведнага ўзроўню. Такі юрыдычны падыход пакідае за межамі кампетэнцыі прадстаўнічых органаў улады не толькі пытанні, звязаныя са стварэннем і дзейнасцю выканаўча-распарадчых органаў, у поўнай меры падпарадкаваных Савету, але нават і пытанні фармавання структуры і штатаў самога прадстаўнічага органа ўлады.

Замежнае заканадаўства, у прыватнасці польскае ці расійскае, пакідае адкрытым спіс выключнай кампетэнцыі мясцовага самакіравання і пашырае яго правы ў дачыненні да муніцыпальнай уласнасці і бюджэту. Канстытуцыі згаданых краінаў прадугледжваюць магчымасць перадачы дзяр-

жавай мясцоваму самакіраванню часткі сваіх паўнамоцтваў, прычым толькі пры абавязковым фінансавым забеспячэнні ў памерах адпаведных даручаным задачам. Такое нарматыўнае ўказанне дэманструе ўзаемадачыненні дамовы паміж цэнтральнымі і мясцовымі ўладамі і адсутнасць у гэтых узаемадачыненнях жорсткай адміністрацыйнай падпарадкаванасці.

У артыкуле 122 Канстытуцыі Беларусі абумоўлены парадак вырашэння супярэчнасцяў паміж прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі ўлады на мясцовым узроўні па вертыкалі і гарызанталі. Асноўным і першачарговым метадам, пазначаным у Канстытуцыі, з'яўляецца адміністрацыйны метадак вырашэння спрэчак, які прадугледжвае адмену вышэйшымі органамі ўлады прававых актаў, што прыняты ніжэйшымі ўладнымі органамі. Яшчэ далей ідзе арт. 123, які ўтрымлівае норму пазасудовага роспуску мясцовага Савета верхняй палатай Нацыянальнага Сходу. Падставай можа быць нявызначаная з юрыдычнага пункту погляду зачэпка – сістэматычнае і грубае парушэнне закона.

Судовы парадак вырашэння канфліктаў прадугледжаны толькі ў якасці дадатковых гарантыяў абароны правоў і законных інтарэсаў, фізічных і юрыдычных асобаў у межах грамадзянскай ці гаспадарчай судавытворчасці. Спецыяльная адміністрацыйная судавытворчасць, закліканая адстойваць як правы згаданых вышэй катэгорыяў асобаў, так і правы саміх уладных структураў у іх узаемадачыненнях на мясцовым і цэнтральным узроўнях, сёння ў Беларусі не існуе.

У той жа час канстытуцыі еўрапейскіх краінаў, у прыватнасці Літвы, Расіі, Польшчы, гарантуюць мясцоваму самакіраванню права на судовую абарону і засцерагаюць яго ад ціску іншых органаў улады. Пазасудовы парадак вырашэння спрэчак не скарыстоўваецца. Судовая абарона ажыццяўляецца ў межах спецыяльнай адміністрацыйнай судавытворчасці, калі адказчыкам з'яўляецца орган публічнай улады мясцовага ці цэнтральнага ўзроўню.

На жаль, заканадаўцы Рэспублікі Беларусь сталіся непадрыхтаванымі да прыняцця прагрэсіўнага заканадаўства і пераходу да рэальнага мясцовага самакіравання. Канцэпцыя самакіравання тэрытарыяльных супольнасцяў успрынятая не была. Фактычна было «падноўленае» ранейшае заканадаўства аб Саветах дэпутатаў – прадстаўнічых органах дзяржаўнай улады –

і дапасаванае палажэнне пра грамадскае тэрытарыяльнае самакіраванне, якое так і засталася формай арганізацыйна-масавай работы мясцовых дзяржаўных органаў.

Раздзел 7

ЗАКАНАДАЎЧАЕ РЭГУЛЯВАННЕ Ў БЕЛАРУСІ МЯСЦОВАГА КІРАВАННЯ І САМАКІРАВАННЯ

Згодна з артыкулам 8 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь» мясцовае кіраванне і самакіраванне дзейнічае на аснове Канстытуцыі, згаданага Закона і іншых актаў заканадаўства Беларусі.

Пытанне пра прававы фундамент мясцовае кіравання і самакіравання з'яўляецца адным з галоўных для вызначэння яго палітыка-прававога статусу. Умацаванне канстытуцыйных і заканадаўчых асноваў тэрытарыяльнага самакіравання неабходнае сёння для забеспячэння такіх прынцыпаў прававой дзяржавы як размежаванне ўладаў, баланс інтарэсаў і субсідыярынасць.

У красавіку 1990 г. быў прыняты Закон «Аб агульных пачатках мясцовага самакіравання і мясцовай гаспадаркі ў СССР». Трэба адзначыць, што саюзны закон 1990 г. быў дастаткова прагрэсіўны для свайго часу. На ім адбіўся пэўны ўплыў Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання. Закон адлюстравваў ідэю субсідыярынасці, размеркавання функцыяў органаў рознага ўзроўню, замацаваў прынцыпы фінансавай дастатковасці, судовай абароны правоў самакіравання, стварэння рэальных магчымасцяў удзелу грамадзянаў у кіраванні. Вельмі важна, што ў саюзным законе мясцовыя органы ўжо былі вызначаны не як органы дзяржаўнай улады, а былі разгляджаны як органы тэрытарыяльных супольнасцяў грамадзянаў.

У Беларусі Закон «Аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы» быў прыняты ў лютым 1991 г. У ім былі дэклараваныя прынцыпы ўдзелу грамадзянаў у кіраванні, сацыяльнай справядлівасці, абароны правоў і законных інтарэсаў грамадзянаў, самастойнасці і незалежнасці органаў мясцовага самакіравання ў межах уласнай кампетэнцыі, падзелу функцыяў прадстаўнічай, выканаўчай і судовай уладаў і інш.

Мясцовае (тэрытарыяльнае) самакіраванне было вызначанае законам як самастойнае вырашэнне грамадзянамі непасрэдна ці праз абраныя імі дзяржаўныя і грамадскія органы сацыяльных, эканамічных, палітычных і культурных пытанняў мясцовага значэння на аснове законаў, выходзячы з

інтарэсаў насельніцтва і асаблівасцяў развіцця адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

Дэклараваныя прынцыпы на справе не адпавядалі рэальнасці. У Беларусі і структуры ўлады, і грамадскія інстытуцыі былі не падрыхтаваныя да распрацоўкі эфектыўнага заканадаўства аб мясцовым самакіраванні. Быў абраны шлях пэўнага (знешняга) карэктавання ранейшай, схільнай да цэнтралізму сістэмы. Галоўны недахоп заключаўся ў тым, што ў патрэбнай ступені не была асэнсаваная сацыяльна-палітычная прырода самакіравання. Грамадзяне, якія жывуць у адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках, па-ранейшаму разглядаліся проста як «насельніцтва», а не як мясцовыя супольнасці, якія маюць аўтаномныя інтарэсы і вызначаюцца як суб'екты права. Заканадаўца былі дэклараваныя інстытуцыі прамой дэмакратыі (мясцовы рэфэрэндум, сходы жыхароў ды інш.), але адпаведныя ўмовы і гарантыі іх рэалізацыі створаныя не былі. Мясцовыя органы ўлады, разглядаліся як дзяржаўныя органы. Быў прадугледжаны выключна іерархічны парадак вырашэння спрэчак.

Такая мадэль, якая ўспрымалася беларускімі ўладамі як самакіраванне, уводзілася ва ўсіх існых на той час адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках: сельскія Саветы, пасёлках, гарадах, раёнах і вобласцях. Адначасова гэтыя адзінкі былі падзеленыя на 3 узроўні – першасны, базавы і абласны. Да першаснага ўзроўню адносіліся сельскія Саветы, пасёлкі, гарады раённага падпарадкавання і раёны ў гарадах з раённым падзелам. Да базавага ўзроўню адносіліся гарады абласнога падпарадкавання і раёны, да абласнога ўзроўню – вобласці. Сталіца Беларусі – г. Мінск – сумяшчала паўнамоцтвы абласнога і базавага ўзроўняў самакіравання. Закон прадугледжваў магчымасць надання тым ці іншым тэрытарыяльным адзінкам спецыяльнага статусу на аснове асобнага закона, маючы на ўвазе перш за ўсё сталіцу.

У законе не былі размежаваныя задачы органаў рознага ўзроўню, а пераважна вызначаныя агульныя для ўсіх правы ў дачыненні прыняцця планаў і праграмаў тэрытарыяльнага развіцця, бюджэту, кіравання камунальнай уласнасцю, распараджэння прыроднымі рэсурсамі і г.д. Не было гэтага зроблена і ў іншых законах, якія рэгулююць кіраванне ў розных сферах мясцовага жыцця.

У пэўнай ступені задачы першаснага, базавага і абласнога ўзроўню былі акрэслены пасля таго, як на аснове пастановы ўрада ад 12.08.1991 г. былі вызначаныя аб'екты камунальнай уласнасці ў цэлым, а потым абласныя Саветы пераразмеркавалі іх паміж рознымі ўзроўнямі кіравання.

Што тычыцца дэмакратычных аспектаў кіравання, закон увёў тэрмін «сістэма мясцовага самакіравання». У яе ўваходзяць Саветы дэпутатаў, органы грамадскага тэрытарыяльнага самакіравання мікрараёнаў, шматкватэрных дамоў, вёсак, а таксама розных формаў прамой дэмакратыі – мясцовыя рэферэндумы, сходы жыхароў ды інш.

У чэрвені 1991 г. быў прыняты Закон «Пра народнае галасаванне (рэферэндум) у Рэспубліцы Беларусь». Шляхам рэферэндуму грамадзяне здольныя прымаць рашэнні па найбольш важных пытаннях публічнага кіравання ці проста выяўляць думку грамадзянаў па гэтых пытаннях. З ініцыятывай пра правядзенне мясцовага рэферэндуму мелі права выступіць 5% грамадзянаў, якія жывуць на адпаведнай тэрыторыі, ці 1/3 дэпутатаў адпаведнага Савета. Рэферэндум мог быць праведзены на аснове рашэння Савета дэпутатаў. У законе былі вызначаныя пытанні, якія не маглі быць вынесены на рэферэндум, – пра прыняцце надзвычайных захадаў па ахове грамадскага парадку, пра падаткі, пра прызначэнне і зняцце службовых асобаў, прызначаных мясцовым Саветам. Сёння пытанні правядзення мясцовых рэферэндумаў рэгулююцца Выбарчым Кодэксам, прынятым у 2000 г.

На аснове закона 1991 г. «Аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы» меркавалася ўзняць ролю прадстаўнічых органаў – Саветаў дэпутатаў. Закон вызначыў іх як асноўны элемент у сістэме мясцовага самакіравання. У сацыялістычны перыяд практычна ўсе ўладныя паўнамоцтвы належалі выканаўчым органам, якія, апроч усяго іншага, у вялікай ступені былі выканаўцамі волі камуністычнай партыі, а не Саветаў.

Закон аб самакіраванні 1991 г. пашырыў кола пытанняў, якія тычыліся толькі кампетэнцыі Саветаў і не маглі вырашацца мясцовай адміністрацыяй. Перш за ўсё гэта закранала такія паўнамоцтвы, як прыняцце планаў і праграмаў сацыяльна-эканамічнага развіцця тэрыторыяў, зацвярджэнне бюджэту і справаздачы пра яго выкананне, вызначэнне парадку кіравання ўласнасцю, прызначэнне мясцовых падаткаў, зацвярджэнне арганізацыйнай структуры кіравання тэрыторыяй.

Апроч таго, закон упершыню аднёс да выключнай кампетэнцыі Саветаў пытанні кіравання, звязаныя з карыстаннем зямлёй і іншымі прыроднымі рэсурсамі, стварэннем прадпрыемстваў і прызначэннем іх кіраўніцтва, выпускам каштоўных папераў, арганізацыяй аўкцыёнаў ды інш.

Правы і гарантыі дэпутатаў мясцовых Саветаў, звязаныя з іх працай у прадстаўнічым органе і сваіх выбарчых акругах, былі адлюстраваныя ў Законе ад 27.03.1992 г. «Аб статусе дэпутата мясцовага Савета дэпутатаў Рэспублікі Беларусь». Спецыяльны раздзел закона быў прысвечаны пытанням, звязаным з выкананнем наказаў выбаршчыкаў. Трэба адзначыць, што ў сакавіку 1996 г. гэты раздзел быў выключаны з закона.

Закон аб мясцовым самакіраванні 1991 г. стварыў пэўныя эканамічныя перадумовы для дзейнасці мясцовага самакіравання. Згодна з Законам 1990 г. «Аб уласнасці ў Рэспубліцы Беларусь», акт аб мясцовым самакіраванні вызначыў аб'екты камунальнай уласнасці – маёмасць мясцовых органаў улады, сродкі мясцовага бюджэту, жыллёвы фонд і яго інфраструктуру, прамысловыя, будаўнічыя, транспартныя і іншыя прадпрыемствы, установы аховы здароўя і культуры ды іншую маёмасць. Зямля, а таксама іншыя прыродныя рэсурсы былі аднесеныя не да ўласнасці адзінак самакіравання, а да агульнадзяржаўнай уласнасці.

У Законе быў выкарыстаны тэрмін «мясцовая гаспадарка», да якой адносілі прадпрыемствы, што складалі камунальную ўласнасць адпаведнай тэрытарыяльнай адзінкі, і іншыя аб'екты, прызначаныя пераважна для задавальнення патрэбаў мясцовага насельніцтва. Узаемадачыненні паміж імі і органамі самакіравання павінны былі будавацца на базе дамоваў, з выкарыстаннем стымулюючых захадаў (падатковыя льготы, пераважнае права карыстання мясцовымі прыроднымі рэсурсамі і г.д.)

Закон «Аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы» дэклараваў самастойнасць мясцовых органаў пры распрацоўцы і зацвярджэнні мясцовых бюджэтаў, вызначэнні напрамкаў і нормаў бюджэтных укладанняў. Забаранялася ўмяшальніцтва ў гэты працэс вышэйшых органаў. У Законе быў замацаваны шэраг крыніцаў даходаў мясцовых бюджэтаў. Гэта – падатковы падатак з жыхароў, падатак з прыбытку, мясцовыя падаткі і зборы, а таксама плата за прыродныя рэсурсы з арганізацыяў, што адносяцца да камунальнай уласнасці. Самастойнасць мясцовых бюджэтаў была пацвер-

джаная ў Законе ад 4.06.1993 г. «Аб бюджэтнай сістэме Рэспублікі Беларусь». Трэба адзначыць, што ў прынятым 15.07.1998 г. Законе «Аб бюджэтнай сістэме і дзяржаўных пазабюджэтных фондах» значна ўзмацніўся цэнтралізм у бюджэтным рэгуляванні.

У Законе 1991 г. быў замацаваны шэраг правоў мясцовых органаў улады. Так, без згоды Саветаў нельга было размяшчаць на іх тэрыторыях вытворчыя аб'екты, выкарыстоўваць прыродныя рэсурсы, змяняць межы тэрытарыяльных адзінак. Саветы атрымалі права патрабаваць правядзення экалагічных ды іншых экспертызаў аб'ектаў і тэхналогіяў, уводзіць дадатковыя патрабаванні экалагічнай бяспекі, прымаць рашэнні аб прыпыненні дзейнасці прадпрыемстваў, якія забруджваюць навакольнае асяроддзе. Закон прадугледзеў адказнасць за невыкананне рашэнняў органаў мясцовага самакіравання, мясцовых рэферэндумаў.

Такім чынам, закон утрымліваў шмат прагрэсіўных нормаў. Тым не менш, ён не забяспечыў развіцця рэальнага і эфектыўнага мясцовага самакіравання ў Беларусі. Захавалася шмат ад ранейшай цэнтралізаванай мадэлі кіравання. Не былі выразна размежаваныя задачы кожнага ўзроўню кіравання на базе прынцыпу субсідыярнасці. Закон не адказаў на пытанне, якія органы ўлады – першаснага, базавага ці абласнога ўзроўню – непасрэдна нясуць адказнасць, напрыклад, за агульную сярэдняю адукацыю ці спецыялізаванае медычнае абслугоўванне, функцыянаванне ўстановаў культуры, мясцовы транспарт. Не было гэтага зроблена і ў спецыяльным заканадаўстве, якое рэгулюе гэтыя сферы дзейнасці. Задачи і паўнамоцтвы вызначаліся агулам для ўсіх мясцовых органаў без канкрэтызацыі, якога ўзроўню яны тычацца.

Такім чынам, захавалася характэрнае для цэнтралізаванай сістэмы супадзенне аб'ектаў дзейнасці, калі вышэйшыя органы кіравалі ніжэйшымі і неслі адказнасць за вынікі іх працы. Пасля прыняцця Закона аб самакіраванні самастойнасць мясцовых органаў не стала рэальнай.

Неабходна падкрэсліць, што канцэпцыя Закона была далёкая ад агульнапрынятага разумення самакіравання як дзейнасці асацыяцыяў жыхароў у межах закона і пад сваю адказнасць. Мясцовыя супольнасці не набылі ўсіх неабходных аtryбутаў, каб быць паўнаважнымі суб'ектамі права, у тым ліку мець права на судовую абарону супраць незаконных дзеянняў

дзяржаўных органаў. Традыцыйныя для шмат якіх дзяржаваў вызначэнні «камуна», «муніцыпалітэт», «мясцовы калектыў» у Законе ўвогуле не сустракаліся. Наадварот, мясцовыя выбарныя органы па-ранейшаму былі акрэсленыя як органы дзяржаўнай улады. Камунальная ўласнасць таксама атрымала статус дзяржаўнай і ў любы момант магла быць забраная і перамеркаваная рашэннем вышэйшых органаў, і гэтаму ёсць шмат прыкладаў.

Пасля прыняцця ў 1994 г. Канстытуцыі былі ўнесены карэктывы ў Закон аб самакіраванні. У тым ліку былі прынятыя дзве новыя рэдакцыі Закона. Сёння Закон дзейнічае ў рэдакцыі 2000 г., якая не ўнесла якіх-небудзь істотных зменаў у параўнанні з папярэднімі папраўкамі і цалкам адпавядае лініі дзяржавы на бюракратызацыю і цэнтралізацыю кіравання мясцовымі справамі. У межах такой палітыкі змены закранулі ў першую чаргу ўзаемадачынненні паміж мясцовымі прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі.

Выканаўчыя камітэты страцілі свой ранейшы статус органаў самакіравання і былі аднесены да сістэмы выканаўчай улады і «мясцовага кіравання». Закон патрабуе, каб органы мясцовага кіравання пры вырашэнні мясцовых задачаў дзейнічалі ў першую чаргу зыходзячы з дзяржаўных інтарэсаў. Урад можа кіраваць гэтымі органамі. Гэта запісана ў Законе аб Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь. На выканаўчыя органы ўжо не распаўсюджваецца прынцып самастойнасці. У дачыненні да гэтых органаў ужываецца тэрмін «прэзідэнцкая вертыкаль». Гэты тэрмін хоць і не зусім карэктны з адміністрацыйна-прававога пункту погляду, але ён дастаткова дакладна адлюстроўвае рэальнае месца гэтых органаў у механізме дзяржавы.

Сістэма органаў мясцовага кіравання складаецца з абласных, раённых, гарадскіх, пасялковых і сельскіх выканаўчых камітэтаў і адміністрацыяў гарадскіх раёнаў. Закон замацаваў цэнтралізаваны парадак фармавання выканаўчых камітэтаў і прызначэння іх старшыняў, а таксама перадаў ім прыярытэтную ролю ў кіраванні тэрыторыямі.

У сістэму «мясцовага самакіравання», як ужо было адзначана, увайшлі Саветы дэпутатаў і органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання, мясцовы рэферэндум, сходы ды іншыя формы непасрэднай дэмакратыі.

Што да размежавання задачаў паміж органамі рознага ўзроўню, дык

гэтую праблему закон не вырашыў дагэтуль. Прымаючы пад увагу адкрыта адміністрацыйна-камандную палітыку дзяржавы на мясцовым узроўні на працягу апошніх пяці год, у такім размежаванні ўвогуле знікла якая-небудзь неабходнасць.

Характэрным прыкладам узмацнення цэнтралізму можа служыць Закон ад 15.07.1998 г. «Аб бюджэтнай сістэме і дзяржаўных пазабюджэтных фондах». У адрозненне ад Закона аб бюджэтнай сістэме 1993 г. Ён выкарыстоўвае тэрміны «ніжэйшы», «вышэйшы» і «кансалідаваны» бюджэт. Маецца на увазе, што бюджэты розных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак знаходзяцца не толькі ў сувязі, але і ў залежнасці адзін ад аднаго. Напрыклад, памер бюджэтнага дэфіцыту для кансалідаванага бюджэту вобласці, у які ўваходзіць уласна абласны бюджэт, кансалідаваныя бюджэты раёнаў гэтай вобласці і бюджэты гарадоў абласнога падпарадкавання, якія маюць уласныя бюджэты, вызначаецца Законам аб дзяржаўным бюджэце на чарговы год. Для кансалідаванага бюджэту раёна, які аб'ядноўвае ўласна раённы бюджэт і бюджэты адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак першаснага ўзроўню, памер бюджэтнага дэфіцыту вызначаецца абласнымі Саветамі. Межы дэфіцыту для бюджэтаў сельсаветаў, пасёлкаў і гарадоў раённага падпарадкавання вызначаюць раённыя Саветы дэпутатаў.

За перыяд свайго існавання Закон зведаў шмат зменаў. Яшчэ ў кастрычніку 1994 г. Вярхоўны Савет унёс змены у Закон аб мясцовым самакіраванні, згодна з якімі Закон змяніў сваю назву на Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні», адначасова была зробленая спроба ліквідаваць самакіраванне першаснага ўзроўню – у сельсаветах, пасёлках і гарадах раённага падпарадкавання. Але адразу пасля прыняцця заканадаўчых зменаў гэтая спроба ліквідацыі першаснага ўзроўню самакіравання была прызнаная Канстытуцыйным Судом парушэннем Канстытуцыі і адмененая.

Тады ж, увосень 1994 г., пачаўся працэс змены законаў, у тым ліку Закона аб мясцовым кіраванні і самакіраванні, праз указы прэзідэнта Рэспублікі Беларусь. Перш-наперш змены тычыліся ўтварэння і дзейнасці выканаўчых камітэтаў. Калі да гэтага часу выканкамы той ці іншай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі ствараліся адпаведнымі Саветамі і цалкам імі кантраляваліся, дык цяпер, згодна з указамі прэзідэнта, стварэнне выканкамаў і кантроль за іх дзейнасцю не ўваходзілі ў паўнамоцтвы Саветаў.

Гэта адносілася да кампетэнцыі старшыні выканкама, а сам ён больш не абіраўся Саветам, а прызначаўся, у залежнасці ад узроўню выканкама, або прэзідэнтам Беларусі, або старшынёю вышэйшага выканкама.

Саветам адводзілася роля толькі зацвярджаць прызначэнні старшыняў выканкамаў, але цяпер яны былі пазбаўленыя ўсякага ўплыву на кадравы склад выканаўчых камітэтаў, а таксама на пералік і змест пытанняў, якія вырашаюць выканкамы. Такім чынам на працягу 1994–95 гадоў была створаная выканаўчая вертыкаль, якая складае сістэму мясцовага кіравання. А Саветы дэпутатаў як частка сістэмы мясцовага самакіравання аказаліся вельмі абмежаваныя ў сваіх правах і паўнамоцтвах і, апроч таго, пазбавіліся ўласных выканаўчых структураў.

На аснове прэзідэнцкіх указаў з верасня 1995 пачалася так званая рэформа мясцовага самакіравання. Яна выявілася ў тым, што ва ўсіх 25 адміністрацыйных раёнах гарадоў з раённым падзелам, такіх як Мінск, Гомель, Магілёў, Віцебск, Брэст, Гародня, Бабруйск і Баранавічы, былі ліквідаваныя Саветы дэпутатаў і выканаўчыя камітэты. Замест іх былі створаныя раённыя адміністрацыі, падпарадкаваныя гарадскім выканаўчым камітэтам. Такім чынам жыхары гарадскіх раёнаў страцілі права фармаваць уласную раённую ўладу, адказную перад жыхарамі, а не перад вышэйшай уладай.

Далейшая «рэформа» заключалася ў тым, што гарады раённага падпарадкавання і пасёлкі гарадскога тыпу, якія з'яўляюцца цэнтрамі раёнаў, напрыклад Валожын, Быхаў, Петрыкаў, Іўе ці Шуміліна, пачалі аб'ядноўвацца з раёнамі ў адну адміністрацыйна-тэрытарыяльную адзінку і, такім чынам, страцілі права абіраць свае органы і мець уласны бюджэт. Цяпер на гэтых гарадах і пасёлкі распаўсюджваюць сваю дзейнасць раённыя Саветы дэпутатаў і раённыя выканаўчыя камітэты. У выніку на працягу 1995–96 гадоў свае прадстаўнічыя і выканаўчыя органы ўлады страцілі 53 гарады і 31 пасёлак гарадскога тыпу. Але гэты працэс разгортваўся і далей – цяпер у дачыненні шэрага гарадоў абласнога падпарадкавання. Згодна з указамі прэзідэнта, апошнія з якіх выдадзеныя ў 2002 г., 17 гарадоў абласнога падпарадкавання сёння пазбаўленыя ўласных Саветаў і выканкамаў.

Гэтыя захаваныя з самага пачатку не адпавядалі патрабаванням Канстытуцыі, згодна з якой Саветы дэпутатаў павінны былі абірацца ва ўсіх адміні-

страцыйна-тэрытарыяльных адзінках. Гэтая неадпаведнасць была адзначаная ў заключэннях Канстытуцыйнага Суда, згодна з якімі ўказы былі прызнаныя няздзейснымі. Але рэальна прэзідэнцкія ўказы сталіся мацнейшымі за заключэнні Канстытуцыйнага Суда і дзейнічалі далей. Пытанне пра аб'яднанне мясцовых органаў улады разглядалася Прэзідыумам Вярхоўнага Савета Беларусі ў чэрвені 1996 г. адносна да працы Саветаў Брэсцкай вобласці. Было адзначана, што з 11 выпадкаў толькі ў трох была атрыманая згода раённых і гарадскіх Саветаў на аб'яднанне.

У лістападзе 1996 г. пасля рэферэндуму пачала дзейнічаць новая рэдакцыя Канстытуцыі Беларусі (не прызнаная міжнароднай супольнасцю), якая замацавала праведзеныя праз прэзідэнцкія ўказы змены ў заканадаўстве, у тым ліку аб мясцовым кіраванні і самакіраванні. А ў траўні 1998 г. быў прыняты Закон «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле і парадку вырашэння адміністрацыйна-тэрытарыяльных пытанняў ў Рэспубліцы Беларусь», які даў адказ на пытанні стварэння, аб'яднання і ліквідацыі прадстаўнічых і выканаўчых органаў мясцовай улады у тых ці іншых населеных пунктах або на тых ці іншых тэрыторыях.

У ліпені 2000 г. быў прыняты спецыяльны Закон пра статус г. Мінска як сталіцы Беларусі. Мінск разглядаўся як адміністрацыйна-палітычны, эканамічны і культурны цэнтр дзяржавы. Гарадскія ўлады ў асобе гарадскога выканаўчага камітэта павінны ў першую чаргу забяспечваць належныя ўмовы для дзейнасці вышэйшых дзяржаўных органаў і правядзення агульнадзяржаўных і міжнародных мерапрыемстваў. Для выканання горадам сталічных функцый прадугледжаны шэраг гарантыяў, галоўным чынам фінансавага і адміністрацыйнага характару. Асаблівасцю Мінска ў адпаведнасці з Законам з'яўляецца права на свой гарадскі статут. Гэты дакумент упершыню ў Беларусі быў прыняты Мінскім гарадскім Саветам у чэрвені 2001 г. і па еўрапейскай практыцы павінен з'яўляцца своеасаблівай гарадской канстытуцыяй, якая абараняе горад ад ціску іншай, у першую чаргу, цэнтральнай улады. На вялікі жаль, Статут Мінска вымушаны замацоўваць вельмі абмежаваную кампетэнцыю Савета і амаль неабмежаваную кампетэнцыю выканкама, які, апроч таго, наўпрост падпарадкаваны цэнтральным органам дзяржаўнай улады. Іншыя ж населеныя пункты ці адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі сёння жывуць не толькі без такіх

статутаў, але яны нават не атрымалі такога права. З гэтага вынікае, што іх правы абароненыя ў яшчэ меншай ступені.

Аналіз заканадаўства і практыкі яго ажыццяўлення прыводзіць да высновы пра адсутнасць рэальнага мясцовага самакіравання ў Беларусі. Больш за тое, мінулыя пасля прыняцця Закона аб самакіраванні 10 год можна характарызаваць як гады паступовага адыходу ад агульнаеўрапейскіх прынцыпаў самакіравання, змяншэння ролі прадстаўнічай улады і цэнтралізацыі кіравання за кошт канцэнтрацыі ўладных паўнамоцтваў на вышэйшых паверхах цэнтральнай улады.

Раздзел 8

СТАТУС І СІСТЭМА ОРГАНАЎ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ

Згодна з арт. 12 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» Саветы з'яўляюцца прадстаўнічымі дзяржаўнымі органамі на тэрыторыі адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак Рэспублікі Беларусь, а таксама асноўным элементам сістэмы мясцовага самакіравання.

У заканадаўстве Беларусі пра мясцовае самакіраванне Саветы дэпутатаў спачатку вызначаліся як прадстаўнічыя органы дзяржаўнай улады, гэта значыць? яны мелі не толькі палітычнае, але і юрыдычнае вяршэнства ў дзяржаўным механізме. Цяпер фармулёўка гучыць інакш – «прадстаўнічыя дзяржаўныя органы», што больш адпавядае іх рэальнаму статусу. Кола іх паўнамоцтваў істотна абмежаванае. Увогуле Саветам адведзеная ўжо не тая роля, няхай і намінальная, якую яны выконвалі пры «развітым сацыялізме». Саветы дэпутатаў сёння не разглядаюцца як палітычная аснова дзяржавы. Яны нават не маюць права фармаваць мясцовыя выканаўчыя органы, не кажучы ўжо аб праве непасрэдна вырашаць любое пытанне кіравання адпаведнага тэрытарыяльнага ўзроўню.

Адначасова з тым, што закон вызначае мясцовыя Саветы як прадстаўнічыя дзяржаўныя органы, ён таксама характарызуе іх як асноўны элемент мясцовага самакіравання. Але, калі да 1994 г. з гэтай тэмай можна было яшчэ пагадзіцца, дык пасля ўвядзення ў дзеянне Канстытуцыі і далейшага змянення закона няма ніякіх падставаў вызначаць Саветы як асноўны элемент мясцовага самакіравання. Самакіраванне ў Беларусі, як было адзначана, па сваёй прыродзе дзяржаўнае, яго рэалізуюць дзяржаўныя органы, што закліканы забяспечыць «адзінства ўлады».

Згодна з законам, сельскія, пасялковыя, гарадскія, раённыя, абласныя Саветы складаюць сістэму Саветаў Рэспублікі Беларусь, адзінства якой забяспечваецца агульнасцю прававых нормаў, прынцыпаў утварэння і дзейнасці, а таксама задачай сацыяльнага і эканамічнага развіцця адпаведнай тэрыторыі, якія яны закліканыя вырашаць у інтарэсах насельніцтва.

Закон па-ранейшаму гаворыць пра «адзіную сістэму» мясцовых Саветаў.

На пачатку 90-х гадоў таксама падкрэслівалася іх адзінства. Яно забяспечвалася ажыццяўленнем прынцыпу «дэмакратычнага цэнтралізму», гэта значыць кіраўніцтвам вышэйшых органаў улады ніжэйшымі. Законы аб мясцовых Саветах не рабілі размежавання іх паўнамоцтваў і фактычна замацоўвалі для іх агульную кампетэнцыю з агульнымі задачамі і функцыямі. Кампетэнцыя будавалася па прынцыпе «матрошкі», калі паўнамоцтвы вышэйшых органаў улады цалкам паглыналі паўнамоцтвы ўсіх ніжэйшых уладных структураў. Сучасны Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні», на жаль, амаль не адышоў ад гэтай мадэлі.

У адпаведнасці з Законам у Рэспубліцы Беларусь існуюць тры тэрытарыяльныя ўзроўні Саветаў: першасны, базавы і абласны.

Да першаснага ўзроўню належаць сельскія, пасялковыя і гарадскія (раённага падпарадкавання) Саветы дэпутатаў. Да базавага – гарадскія (абласнога падпарадкавання) і раённыя Саветы. Да абласнога – абласныя Саветы і Мінскі гарадскі Савет, які адначасова валодае правамі Савета базавага і абласнога ўзроўняў.

Выбар такой мадэлі не быў вынікам сур'ёзнага навуковага даследавання, эканамічнай ці тэрытарыяльнай рэформы. Была выкарыстаная сістэма адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак і ўзроўняў кіравання, якая складалася ў папярэднія дзесяцігоддзі. У гэтай сістэме гарады, напрыклад, былі падзеленыя па «падпарадкаванасці» раёну, вобласці ці рэспубліцы ў выглядзе фінансава-бюджэтнай залежнасці ніжэйшых адзінак ад размеркавальнай улады вышэйшых структураў. У гэтых умовах вызначэнні першасны, базавы, абласны ні пра што не гавораць.

У замежнай навуковай літаратуры і заканадаўстве тэрмін «мясцовае кіраванне» (local government) выкарыстоўваецца як сінонім самакіравання (local self-government). Ён практычна не ўжываецца для абазначэння сфармаванай у цэнтралізаваным парадку мясцовай дзяржаўнай адміністрацыі. У гэтым выпадку адміністрацыя вырашае не задачы мясцовага значэння, што з'яўляецца функцыяй выбарных органаў і іх выканаўчага апарата, а толькі задачы дзяржаўнага кіравання. У краінах з развітай (шматузроўневай) сістэмай самакіравання дзяржаўная адміністрацыя на месцах, як правіла, не

ствараецца. У выпадку, калі такія структуры фармуюцца, яны займаюцца, у асноўным, наглядам і кантролем за мясцовымі органамі ўлады, часам выконваюць і іншыя задачы, напрыклад паліцэйскія, прыродаахоўныя.

Мясцовыя выканаўчыя органы за мяжой не выдзяляюцца ў адасобленую сістэму, а тым больш не ўваходзяць у дзяржаўную «выканаўчую вертыкаль». Яны фармуюцца прадстаўнічымі органамі ці непасрэдна насельніцтвам і дзейнічаюць у межах кампетэнцыі адзінак самакіравання, рэалізуюць паўнамоцтвы, вызначаныя ў законе аб мясцовым самакіраванні ці дадзеныя Саветам, калі гаворка ідзе пра ўласныя задачы самакіравання. Апроч таго, ім могуць быць даручаныя пэўныя задачы дзяржаўнага кіравання.

У беларускім заканадаўстве прысутнічае іншы падыход. Мясцовыя выканаўчыя органы, як і Саветы дэпутатаў, з'яўляюцца дзяржаўнымі органамі, але забяспечваюць разам з імі рашэнне пытанняў мясцовага значэння. Пры гэтым яны арганізацыйна і функцыянальна адасоблены ад прадстаўнічых органаў і не нясуць адказнасці ні перад імі, ні перад насельніцтвам. Такая сітуацыя будзе зразумелая больш, калі мець на ўвазе, што катэгорыя «пытанні мясцовага значэння» разглядаецца ў Беларусі не ў эканамічным, палітычным ці арганізацыйным аспекце. Гаворка можа весціся пра тэрытарыяльны, геаграфічны аспект. У выніку да кола пытанняў, што знаходзяцца ў сферы клопату дзяржавы і яе цэнтральных органаў, належаць практычна ўсе пытанні кіравання – зверху да нізу.

Структурна сістэму мясцовага кіравання складаюць выканаўчыя органы, якія ствараюцца ў адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках усіх узроўняў – сельсаветах, пасёлках, гарадах, раёнах, вобласцях. Трэба адзначыць, што ў дзесятках буйных населеных пунктаў – цэнтрах раёнаў – дзейнічае толькі раённая адміністрацыя. Адносіны ў сістэме органаў мясцовага кіравання, зыходзячы з парадку іх фармавання, размеркавання кампетэнцыі, каардынацыі, кіраўніцтва і кантролю вельмі спецыфічныя.

Органы кіравання фармуюцца цэнтралізавана, без вырашальнага ўплыву Саветаў і насельніцтва. Выканаўчыя органы не адказныя перад імі за задавальненне штодзённых патрэбаў жыхароў. Усё гэта сведчыць пра тое, што практычна легітымнасць гэтай інстытуцыі мясцовай улады не забяспечаная. Вышэйшыя выканаўчыя органы фармальна не маюць права кіраваць ніжэйшымі, аднак яны павінны забяспечыць выкананне заканадаўства і рашэнняў вышэйшых органаў на адпаведнай тэрыторыі. І тут кіраў-

ніцтва зверху фактычна шырока ўжываецца, асабліва ў пытаннях, якія маюць прыярытэтнае дзяржаўнае значэнне.

У адпаведнасці з арт. 3 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» сістэма мясцовага самакіравання ўключае мясцовыя Саветы дэпутатаў і органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання (саветы і камітэты мікрараёнаў, жыллёвых комплексаў, дамовыя, вулічныя, квартальныя, пасялковыя, сельскія камітэты ды іншыя органы, у тым ліку аднаасобныя).

Мясцовае самакіраванне ажыццяўляецца таксама шляхам правядзення мясцовых рэфэрэндумаў, сходаў грамадзянаў і праз іншыя формы прамога ўдзелу грамадзянаў у дзяржаўных і грамадскіх справах.

Рэальнае мясцовае самакіраванне ўяўляе сабою шматпланавы, шматузроўневы арганізацыйны і функцыянальны комплекс. Ён выконвае важную ролю ў сістэме эканамічных, сацыяльных і палітычных дачыненняў. З гэтага пункту погляду самакіраванне з'яўляецца сістэмай з магутным самарэгулявальным патэнцыялам. Мясцовае самакіраванне, як было ўжо адзначана, не абмяжоўваецца толькі дзейнасцю мясцовых органаў улады. Першасны суб'ект самакіравання – тэрытарыяльная супольнасць грамадзянаў. У першую чаргу менавіта яна, а не сфармаваныя ёю органы, мае за мяжой статус суб'екта публічнага права. Супольнасць уваходзіць у прававыя статускі з іншымі суб'ектамі, у тым ліку з дзяржавай. У Беларусі, на вялікі жаль, узяты на ўзбраенне іншы падыход. Перавага надаецца выключна дзейнасці фармальна створаных органаў улады.

Шырокі пералік лакальных інстытуцыяў прадстаўнічай і непасрэднай дэмакратыі, якія ў сваёй сукупнасці павінны забяспечыць магчымасць найбольш поўнага выяўлення насельніцтвам сваіх зацікаўленняў пры рашэнні важных пытанняў мясцовага жыцця, задавальнення іх штодзённых патрэбаў, быў замацаваны яшчэ ў першай рэдакцыі беларускага закона ў 1991 г. Але ў сучасных умовах магчымасць рэалізацыі разнастайных грамадскіх ініцыятываў, тым больш калі гаворка вядзецца пра вырашэнне праз іх пытанняў кіравання, не падмацаваная дзейснымі гарантыямі. Грамадскае тэрытарыяльнае самакіраванне, якое дэкларуецца Канстытуцыяй і законам, у Беларусі на практыцы не рэалізуецца. З іншага боку, органы мясцовай улады не зацікаўленыя ў супрацоўніцтве з імі і амаль нічога не робяць для яго развіцця.

Раздзел 9

СПОСАБЫ ФАРМАВАННЯ І СТРУКТУРА ОРГАНАЎ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ

Згодна з Канстытуцыяй Рэспублікі Беларусь мясцовыя Саветы дэпутатаў абіраюцца грамадзянамі, якія жывуць на адпаведнай тэрыторыі, на аснове ўсеагульнага, свабоднага, роўнага і прамога выбарчага права пры тайным галасаванні тэрмінам на чатыры гады ў парадку, вызначаным заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Сёння выбары Саветаў дэпутатаў ажыццяўляюцца згодна з Выбарчым Кодэксам Рэспублікі Беларусь, які дзейнічае з 2000 года. Права абіраць і быць абранымі ў мясцовыя Саветы маюць грамадзяне Рэспублікі Беларусь і грамадзяне Расіі, якія стала жывуць у Беларусі. Удзел у выбарах грамадзяне прымаюць па дасягненні 18 год. Якія-кольвек прамыя ці ўскосныя абмежаванні выбарчых правоў грамадзянаў у залежнасці ад сацыяльнага стану, нацыянальнай прыналежнасці або часу жыцця ў адпаведнай мясцовасці забаронены. Гэтым забяпечваецца прынцып усеагульнасці выбараў. Адхіляюцца ад удзелу ў выбарах толькі асобы, якія знаходзяцца ў месцах зняволення ці папярэдняга затрымання, а таксама асобы, прызнаныя недзеяздольнымі на аснове медычнага заключэння.

Прынцып свабоды выбару рэалізуецца за кошт таго, што выбаршчык самастойна вырашае, ці будзе ён удзельнічаць у выбарах і за каго будзе галасаваць. Прынцып роўнасці вызначаецца тым, што выбаршчыкі маюць аднолькавую колькасць галасоў; супольнасці грамадзянаў, ад якіх абіраецца адзін дэпутат, прыкладна роўныя, а таксама няма адрознення ў правах ні паміж выбаршчыкамі, ні паміж кандыдатамі ў дэпутаты. Прамы характар выбараў заключаецца ў тым, што дэпутаты абіраюцца грамадзянамі непасрэдна. Тайнасць галасавання прадугледжвае, што кантроль за волевыяўленнем тых, хто галасуе, не забаронены.

Права вылучэння кандыдатаў у дэпутаты належыць палітычным партыям, працоўным калектывам, а таксама выбаршчыкам шляхам збору подпісаў. Да ліку суб'ектаў вылучэння кандыдатаў згодна з Кодэксам цяпер не належаць грамадскія аб'яднанні, сходны грамадзянаў па месцы жыхарства і вайскоўцаў па армейскіх частках.

Быць дэпутатамі не дазваляецца старшыням абласных, гарадскіх (апроч гарадоў раённага падпарадкавання) і раённых выканаўчых камітэтаў, а таксама суддзям. Раней гэта тычылася і іншых службовых асобаў, якіх на пасады прызначалі ці прызначэнне якіх ухвалілі Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь і старшыні выканкамаў. Дэпутат мясцовага Савета не можа быць адначасова дэпутатам Палаты Прадстаўнікоў, але членам Савета Рэспублікі ён з'яўляцца можа. Адзін чалавек можа быць дэпутатам некалькіх мясцовых Саветаў рознага ўзроўню, але не можа адначасова быць дэпутатам Саветаў аднаго ўзроўню.

Колькасць выбарчых акругаў вызначаецца адпаведным Саветам у межах, прадугледжаных Кодэксам, і зыходзіць з колькасці насельніцтва, тэрыторыі ды іншых мясцовых умоваў. Выбары адбываюцца па мажарытарнай сістэме, гэта значыць, што ад кожнай выбарчай акругі абіраецца адзін дэпутат. Лічыцца, што выбары адбыліся, калі ў іх прынялі ўдзел больш за палову выбаршчыкаў.

Абраным у першым туры прызнаецца кандыдат, які атрымаў больш за палову галасоў выбаршчыкаў, што ўзялі ўдзел у галасаванні, пры ўмове, што выбары адбыліся. Выбары другога тура праводзяцца паміж двума лідэрамі першага тура. У іх павінны ўдзельнічаць не менш за 25% выбаршчыкаў. Абраным лічыцца кандыдат, які атрымаў галасоў больш за саперніка. Калі выбары не адбыліся або кандыдаты не набралі неабходнай колькасці галасоў, прызначаюцца паўторныя выбары.

У адпаведнасці з арт. 14 Закона Саветы ажыццяўляюць сваю дзейнасць праз сесіі, пастаянныя і часовыя камісіі ды іншыя органы Саветаў, а таксама шляхам рэалізацыі дэпутатамі сваіх паўнамоцтваў у парадку, вызначаным заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Саветы самастойна вызначаюць парадак сваёй дзейнасці, але вышэйшыя Саветы ажыццяўляюць каардынацыю дзейнасці ніжэйшых Саветаў і іх органаў, аказваюць ім арганізацыйна-метадычную дапамогу. Саветы падсправаздачныя ў сваёй дзейнасці грамадзянам, якія жывуць на адпаведнай тэрыторыі, і адказныя перад імі. Дзейнасць Саветаў забяспечваецца за кошт сродкаў адпаведнага мясцовага бюджэту.

Разнастайныя формы дзейнасці Саветаў павінны забяспечваць выяўленне агульнай думкі дэпутатаў, іх волі, калектыўнае прыняцце рашэнняў,

непасрэдную індывідуальную і калектыўную працу з насельніцтвам. Праз гэтыя формы выбаршчыкі павінны мець магчымасць уплываць на дзейнасць кожнага дэпутата і на Савет цалкам.

У першую чаргу гэта – сесія Савета. Сюды трэба таксама аднесці дзейнасць прэзідыума Савета і яго старшыні. Апроч таго, існуюць спецыяльныя формы, такія як дзейнасць намесніка старшыні Савета, пастаянных і часовых камісіяў. Яны будуць сваю працу па функцыянальным і галіновым прынцыпе ці вырашаюць якую-небудзь канкрэтную праблему. Да спецыяльных формаў можна таксама аднесці «пасяджэнні дэпутатаў» таго ці іншага Савета. Апошняя інстытуцыя прадугледжаная выбарчым кодэксам дзеля выбараў членаў Савета Рэспублікі. З гэтай мэтай праводзяцца пасяджэнні дэпутатаў Саветаў абласнога ўзроўню, а таксама дэпутатаў Мінскага гарадскога Савета.

Раней да ліку арганізацыйных формаў працы Савета закон адносіў і выканаўчы камітэт. Да 1995 года выканкамы былі выбарнымі органамі Саветаў, а да 1990 года ўвогуле складаліся з дэпутатаў. Выканкамы дзейнічалі ў межах кампетэнцыі Саветаў і пад іх кіраўніцтвам. Саветы мелі права адмяняць любыя акты выканкамаў як уласных органаў. Сёння, як ужо было адзначана, статус выканкамаў зусім іншы.

Сэсія займае галоўнае месца сярод арганізацыйна-прававых формаў працы Савета. Сэсіі найбольш поўна выяўляюць сутнасць Савета як прадстаўнічага органа ўлады. Тут адбываецца канчатковае ўзгадненне дэпутацкіх пазіцыяў, рэалізуецца найбольш значная частка кампетэнцыі Савета.

Сэсія – гэта адно ці некалькі паслядоўных пасяджэнняў Савета з адным агульным парадкам дня. Сэсія адначасова з агульнымі пасяджэннямі Савета складаецца таксама з пасяджэнняў яго прэзідыума, пастаянных і часовых камісіяў, што праводзяцца ў перыяд паміж пасяджэннямі Савета.

Дзеля таго, каб новаабраны Савет змог сабрацца на першую сесію, раней патрабавалася абраць 2/3 дэпутатаў ад вызначанай законам колькасці складу Савета. Цяпер дастаткова абраць 50% ад агульнай колькасці дэпутатаў. Між іншым, увядзенне гэтай нормы зніжае ўзровень легітымнасці Савета. Уведзеная яна была ў сярэдзіне 90-х, каб забяспечыць камплектаванне дзеяздольных Саветаў. Цяжкасці з абраннем дэпутатаў узніклі з-за існавання ў заканадаўстве дзвюх 50%-ных планаў, пераадолець якія было

вельмі праблематычна. Першая вызначала, што для прызнання выбараў сапраўднымі ў іх павінна ўдзельнічаць не менш за палову выбаршчыкаў, а другая – што для абрання дэпутатам кандыдат павінен набраць не менш за палову галасоў выбаршчыкаў, якія бралі ўдзел у выбарах. У выніку шмат якія Саветы, асабліва ў вялікіх гарадах, былі абраныя толькі трошкі больш як на палову.

Праблему кворуму, неабходнага для пачатку працы Савета, заканадаўца вырашыў не зніжэннем згаданых планаў, а змяншэннем колькасці абраных дэпутатаў. Для правамоцнасці самой сесіі планка была таксама зніжана з 2/3 да 1/2 ад колькасці абраных дэпутатаў. Гэта значыць, што Савет фактычна можа працаваць пры наяўнасці крыху больш як 1/4 дэпутатаў ад агульнага складу, вызначанага Законам. З такім гнуткім падыходам да ўмоваў дзейнасці прадстаўнічых органаў улады можна згаджацца толькі часткова. Закон гэтымі нормаўмі толькі заахвочвае недысцыплінаваных дэпутатаў і дае ім дадатковыя магчымасці да ўхілення ад удзелу ў вырашэнні мясцовых праблемаў.

У далейшым выбарчае заканадаўства зменшыла ва ўсіх Саветах колькасць складу дэпутатаў. Нарэшце, напрыканцы 90-х гадоў усё ж была істотна зніжана планка ўжывання выбаршчыкаў і колькасці іх галасоў для абрання дэпутата ў другім туры выбараў.

У замежным заканадаўстве замацаваны адзіны крытэрыі правамоцнасці працы прадстаўнічага органа. Такім крытэрыем з'яўляецца большасць дэпутатаў і большасць іх галасоў ад агульнага складу Савета. Тым самым забяспечваецца безумоўная легітымнасць як самога органа ўлады, так і прынятых ім рашэнняў.

Згодна з арт. 19 Закона ў абласных і Мінскім гарадскім Саветах, а таксама ў раённых і гарадскіх Саветах гарадоў абласнога падпарадкавання ствараюцца прэзідыумы. У гарадскіх Саветах гарадоў раённага падпарадкавання, пасялковых і сельскіх Саветах прэзідыумы не ствараюцца, а працу Савета арганізуе старшыня адпаведнага Савета.

У склад прэзідыума Савета ўваходзяць старшыня Савета, яго намеснік, старшыні пастаянных камісіяў Савета, а па рашэнні Савета і іншыя дэпутаты гэтага Савета. Апроч старшыні Савета, усе чальцы прэзідыума выконваюць свае абавязкі ў прэзідыуме, гэтаксама як і абавязкі намесніка

старшыні і старшыняў пастаянных камісіяў, на грамадскіх пачатках.

Пасяджэнні прэзідыума Савета дэпутатаў праводзяцца па неабходнасці, але не радзей за адзін раз у квартал. Пасяджэнне прэзідыума Савета з'яўляецца правамоцным, калі на ім прысутнічае не менш як 2/3 ад яго складу. Рашэнні прэзідыума Савета прымаюцца большасцю галасоў прысутных.

На месцах за прэзідыумам Савета часам замацаваныя вельмі шырокія функцыі. Напрыклад, ён разам з арганізацыйнымі пытаннямі, даручанымі яму сесіяй, можа ажыццяўляць і іншыя паўнамоцтвы Савета, апроч выключных. Прэзідыуму даецца права самастойна зацвярджаць Палажэнне аб пастаянных камісіях Савета. Часам у Палажэннях аб прэзідыуме, зацверджаных Саветам, гаворыцца, што ён з'яўляецца стала дзеючым працоўным органам Савета, які ажыццяўляе ў межах сваёй кампетэнцыі і паўнамоцтваў, прадугледжаных рэгламентам Савета, функцыі вышэйшага органа прадстаўнічай улады на тэрыторыі у час паміж сесіямі прадстаўнічага органа.

Характарызуючы прававы стан прэзідыума Савета, трэба ўлічыць, што сёння колькасць склад прадстаўнічага органа значна скараціўся (напрыклад, у Мінску з 500 дэпутатаў у 1989 г. да 55 дэпутатаў у 2003 г.), што дазваляе самому Савету дзейнічаць аператыўней і вырашаць больш пытанняў непасрэдна на пасяджэннях. За кошт гэтага павінна ўзрасці і адказнасць кожнага дэпутата за вынікі працы Савета. З гэтага пункту погляду можна скептычна ставіцца да абавязковасці стварэння такога органа, як прэзідыум, тым больш што закон не прадугледжвае магчымасці працы ў ім на сталай аснове.

Старшыня мясцовага Савета дэпутатаў абіраецца з ліку дэпутатаў на сесіі адпаведнага Савета шляхам тайнага галасавання і выконвае свае абавязкі да адкрыцця першай сесіі Савета новага склікання. Старшыня сельскага, пасялковага, гарадскога (у горадзе раёнага падпарадкавання) Савета з'яўляецца па сваёй пасадзе адначасова і старшынёю адпаведнага выканаўчага камітэта.

Кандыдатуры на пасады старшыняў абласных і Мінскага гарадскога Саветаў уносяцца дэпутатамі адпаведных Саветаў, а на пасады старшыняў іншых Саветаў – дэпутатамі адпаведных Саветаў і старшынямі вышэйшых

Саветаў. Раней закон не прадугледжваў магчымасці прапанавання кандыдатуры старшыні Савета старшынёю вышэйшага Савета. Такі падыход груба супярэчыць прынцыпам самакіравання, выглядае як адкрытае ўмяшальніцтва ў справы Савета.

Старшыня Савета лічыцца абраным, калі за яго прагаласавала больш за палову абраных дэпутатаў адпаведнага Савета. У сваёй дзейнасці старшыня Савета падсправаздачны Савету, які яго абраў, і можа быць вызвалены ад пасады толькі Саветам. Парадак вызвалення старшыні Савета ад пасады, у тым ліку датэрміновага, вызначаецца рэгламентам Савета.

Згодна з законам аб мясцовым самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь ў рэдакцыі 1991 г. старшыня Савета меў статус найвышэйшай службовай асобы на адпаведнай тэрыторыі. Па пасадзе ён адначасова з'яўляўся старшынёю выканкама. Сёння сумяшчэнне пасадаў прадугледжанае толькі для першааснага тэрытарыяльнага ўзроўню. Па пытаннях выканаўча-распарадчай дзейнасці старшыня Савета і адначасова выканкама быў падпарадкаваны вышэйшаму выканаўчаму камітэту. Гэта яшчэ адно сведчанне таго, што закон ніколі не адмаўляўся ад ранейшай іерархічнай мадэлі кіравання.

Закон прадугледжваў, што ў парадку, вызначаным тады яшчэ Вярхоўным Саветам, старшыня Савета мог быць абраны непасрэдна насельніцтвам. Да ўнясення зменаў у гэты закон у снежні 1998 г. старшыня Савета мог займаць гэтую пасаду не больш як два тэрміны запар. Цяпер адна і тая ж асоба можа абірацца старшынёю неаднаразова. Так, старшыня Мінскага гарадскога Савета дэпутатаў У.М. Папкоўскі ў сакавіку 2003 г. быў абраны на гэтую пасаду трэці раз.

Нягледзячы на тое, што закон прама не згадвае такой формы вылучэння кандыдатаў на пасаду старшыні Савета, як самавылучэнне дэпутатаў, на практыцы яна скарыстоўваецца і часта адлюстраваная ў рэгламентах Саветаў. Як правіла, самавылучаюцца «незалежныя» дэпутаты, але гэтыя кандыдаты заўсёды з'яўляюцца «непраходнымі».

Па традыцыі кандыдаты на пасаду старшыні Савета выступаюць з праграмаю будучай дзейнасці. Дэпутатам даецца магчымасць задаваць кандыдату пытанні, выказаць свае меркаванні, агітаваць «за» і «супраць» кандыдата. Працэдура тайнага галасавання і падлік галасоў вызначаюцца рэгламентам Савета.

Рэгламент, як ужо згадвалася, вызначае і працэдуру вырашэння пытання аб датэрміновым вызваленні старшыні ад пасады. З адпаведнай ініцыя-

тывай маюць магчымасць выступіць асобныя дэпутаты ці іх групы, пастаянныя камісіі, прэзідыум Савета. Ні закон, ні рэгламенты звычайна не пералічваюць канкрэтных падставаў для датэрміновага пераабрання старшыні Савета. Іх вызначаюць самі ініцыятары, а сясія ўзважвае гэтыя падставы і згаджаецца з імі ці не.

Важнай арганізацыйна-прававой формай працы мясцовых Саветаў з'яўляюцца іх пастаянныя ды іншыя камісіі. Праз іх дэпутаты далучаюцца да выпрацоўкі рашэнняў, да арганізацыі іх выканання, да кантролю за працай выканаўчага апарата.

Для папярэдняга разгляду і падрыхтоўкі пытанняў, якія тычацца кампетэнцыі Саветаў, а таксама для арганізацыі выканання рашэнняў Саветаў і вышэйшых дзяржаўных органаў і кантролю за іх выкананнем на сясіях Саветаў з ліку дэпутатаў Саветаў абіраюцца пастаянныя камісіі. У сельскіх Саветах пастаянныя камісіі, за выключэннем мандатных, могуць не стварацца. Для працы ў камісіях могуць прыцягвацца кансультанты і эксперты з правам дарадчага голасу. Парадак прыцягнення кансультантаў і экспертаў вызначаецца рэгламентам Савета.

Рашэнні пастаянных камісіяў па канкрэтных мясцовых праблемах павінны разглядацца адпаведнымі дзяржаўнымі органамі, прадпрыемствамі, арганізацыямі, устаноўмі, грамадскімі аб'яднаннямі, органамі тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання. Пра вынікі разгляду рашэнняў і прынятыя захады камісіі інфармуюцца ў месячны тэрмін.

Камісіі не з'яўляюцца самастойнымі органамі, якія ажыццяўляюць кіраванне якімі-небудзь сферамі і галінамі дзейнасці, і таму не маюць падпарадкаваных ім выканаўчых структураў. Камісіі падначаленыя Савету, якому яны падсправаздачныя і падкантрольныя. Тым не менш, Законам аб мясцовым кіраванні і самакіраванні камісіям нададзеныя функцыі арганізацыі выканання рашэнняў Саветаў і вышэйшых дзяржаўных органаў і кантролю за іх выкананнем.

Трэба адзначыць, што гэтае палажэнне пэўным чынам супярэчыць правам Савета і яго прэзідыума, а таксама выканкама. Закон не дае Савету права арганізоўваць выкананне сваіх рашэнняў. Не выпадкова, у законе з самага пачатку выканкаму была гарантаваная самастойнасць у выбары формаў і метадаў арганізацыі выканання рашэнняў Савета. Цяпер гэтага

палажэння ў законе няма, аднак адміністрацыйная аўтаномія выканкама захаваная.

Выканкам, па сутнасці, не падкантрольны Савету і амаль яму не падсправаздачны. Закон пазбягае тэрміна «падкантрольны», бо гэта патрабавала б ажыццяўлення Саветам і па яго ініцыятыве цэлага комплексу кантрольных мерапрыемстваў у дачыненні да выканаўчых структураў. Гэтыя мерапрыемствы павінны былі б суправаджацца аналізам і ацэнкай эфектыўнасці працы выканкамаў. Пра рэальную падсправаздачнасць выканкама Савету можна казаць з вялікай умоўнасцю, калі мець на ўвазе адсутнасць якой-кольвек адказнасці выканаўчага органа перад Саветам.

Аднак паводле закону прэзідыум Савета можа арганізоўваць кантроль за выкананнем рашэнняў Савета. Паўнамоцтвы камісіяў яшчэ болей шырокія – яны маюць права арганізоўваць не толькі кантроль, але і само выкананне рашэнняў Савета. У той жа час прэзідыум мае права каардынаваць працу камісіяў.

Супярэчліваць статусу камісіяў выяўляецца ў тым, што іх рашэнні носяць рэкамендацыйны характар, а гэта робіць арганізацыйныя і кантрольныя функцыі камісіяў фактычна нерэальнымі.

Адпаведна арт. 9 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» выканаўчыя камітэты першаснага, базавага і абласнога ўзроўня ўваходзяць у сістэму органаў выканаўчай улады і з'яўляюцца органамі мясцовага кіравання агульнай кампетэнцыі.

У склад выканаўчага камітэта, апроч яго старшыні, уваходзяць намеснікі старшыні выканкама, кіраўнік справам і сакратар – для сельскіх, пасялковых, гарадскіх (у гарадах раённага падпарадкавання) і раённых (у гарадах з раённым падзелам) выканаўчых камітэтаў – адпаведных адміністрацыяў, а таксама члены выканаўчага камітэта.

Першапачатковая рэдакцыя закона не мела асобнага артыкула, прысвечанага старшыні выканаўчага камітэта. Ён узнік толькі ў кастрычніку 1994 г. пасля прыняцця Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь. Тым не менш, хоць старшыня выканкама і забяспечваў фармаванне выканаўчага камітэта, і кіраваў ім, і самастойна вырашаў шмат пытанняў ад імя выканкама, але яшчэ не быў выдзелены як самая значная постаць, ключавы элемент у кіраванні тэрыторыяй.

Гэта праявілася пасля прыняцця Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь у лістападзе 1995 г. і ў сакавіку 1996 г. указаў, якімі былі зацверджаныя Палажэнні аб старшынях выканаўчых камітэтаў і быў вызначаны іх прававы статус.

Згодна з гэтым дакументам цяпер старшыня выканкама з'яўляецца найвышэйшай службовай асобай і кіраўніком выканаўчай улады на адпаведнай тэрыторыі. Старшыня выканкама нясе персанальную адказнасць за выкананне ўскладзеных на выканкам задач і функцыяў. Такі яго статус пэўным чынам супярэчыць вызначанаму ў законе статусу самога выканкама як найвышэйшага калегіяльнага кіраўнічага органа выканаўчай улады на той ці іншай тэрыторыі і фактычна выключае гэтую ролю выканкама.

У сваёй дзейнасці старшыня выканаўчага камітэта падсправаздачны і падкантрольны вышэйшаму выканаўчаму і распарадчаму органу, але па пытаннях, звязаных з дзейнасцю Савета дэпутатаў, – падсправаздачны адпаведнаму мясцоваму Савету.

Артыкул 119 Канстытуцыі вызначае, што ў фармаванні структураў кіравання на мясцовым узроўні, з аднаго боку, прымае ўдзел Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь ці ў зацверджаным ім парадку адпаведныя прадстаўнікі выканаўчай улады, а з другога боку – адпаведныя мясцовыя Саветы дэпутатаў.

Як сказана ў арт. 10 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні», старшыня абласнога ці Мінскага гарадскога выканаўчага камітэта прызначаецца і вызваляецца Прэзідэнтам Рэспублікі Беларусь і зацвярджаецца адпаведна абласным ці Мінскім гарадскім Саветам дэпутатаў. Гэтае палажэнне ўзнікла ў Законе не адразу. На працягу першай паловы 90-х гадоў старшыні выканкамаў усіх узроўняў, як і астатнія чальцы ваканкамаў, абіраліся сясіямі дэпутатаў адпаведнага Савета. Ініцыятыва прапанавання кандыдатураў зыходзіла ад саміх дэпутатаў. Дэпутаты маглі рабіць кадравыя перамяшчэнні чальцоў выканкама і па ўласнай ініцыятыве вызваляць іх, уключаючы старшыню выканкама, ад пасады.

Але ў канцы 1994 – пачатку 1995 г. сітуацыя кардынальна змянілася. Саветы страцілі права самастойна фармаваць выканаўчую ўладу на сваім узроўні, цяпер з імі толькі ўзгадняюць прызначэнні, зробленыя вышэйшай уладай. Спачатку згодна з прэзідэнцкім указам, а з 1997 г. ужо згодна з

Законам, старшыня выканаўчага камітэта абласнога ўзроўню пасля свайго прызначэння Прэзідэнтам пачаў зацвярджацца сясіяй адпаведнага Савета дэпутатаў шляхам адкрытага галасавання. Кандыдатура на гэту пасаду лічыцца зацверджанай, калі за яе прагаласавала большасць дэпутатаў ад колькасці абраных. У выпадку, калі Савет не зацвердзіў кандыдатуру, Прэзідэнт паўторна ўносіць ту ж самую ці іншую кандыдатуру. Пры паўторнай адмове Савета дэпутатаў зацвердзіць кандыдатуру старшыні выканкама, Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь прымае па гэтай ці іншай кандыдатуры рашэнне аб прызначэнні, якое з'яўляецца канчатковым і не патрабуе зацвярджэння Саветам. Да гэтага часу не было выпадку, каб гэтая працэдура была выкарыстаная цалкам. Звычайна зацвярджэнне кандыдатуры старшыні Саветам дэпутатаў адбываецца з першай спробы.

Прызначэнне на пасаду старшыні абласнога ці Мінскага гарадскога выканаўчага камітэта і вызваленне яго ад пасады афармляецца ўказам Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь. Кандыдатуры намеснікаў старшыні выканаўчага камітэта, кіраўніка справамі і персанальны склад выканаўчага камітэта старшыня абласнога выканаўчага камітэта павінен узгадніць з Прэзідэнтам і толькі пасля гэтага мае права зрабіць адпаведныя прызначэнні. Дэпутаты Саветаў не маюць ніякага права ўдзельнічаць у фармаванні выканаўчых камітэтаў ці рабіць у іх складзе кадравыя змены.

Прызначэнне на пасаду і вызваленне ад яе старшыні раённага і гарадскога выканаўчага камітэта, а таксама прадстаўленне іх кандыдатураў на зацвярджэнне адпаведна раённым, гарадскім Саветам дэпутатаў ажыццяўляецца старшынёю абласнога выканаўчага камітэта. Ён жа прымае канчатковае рашэнне аб прызначэнні старшыняў раённых і гарадскіх выканаўчых камітэтаў у выпадку паўторнай адмовы адпаведных Саветаў дэпутатаў зацвердзіць прапанаваныя кандыдатуры.

Зацвярджэнне намеснікаў, кіраўніка справамі і персанальнага складу выканаўчага камітэта старшыня раённага і гарадскога выканаўчага камітэта ажыццяўляе па ўзгадненні са старшынёю абласнога выканаўчага камітэта.

У г. Мінску ды іншых гарадах з раённым тэрытарыяльным падзелам кіраўнікі раённых адміністрацыяў прызначаюцца і вызваляюцца з пасады старшынёю адпаведнага гарадскога выканаўчага камітэта.

На першасным узроўні – у сельскіх, пасялковых і гарадскіх (у гарадах раённага падпарадкавання) выканкамах – прызначэнне на пасаду і вызва-

ленне ад яе старшыні выканаўчага камітэта ажыццяўляецца старшынёю вышэйшага раённага выканкама. Ён прадстаўляе кандыдатуры на зацвярджэнне адпаведным Саветам дэпутатаў, а таксама прымае канчатковае рашэнне аб прызначэнні старшыняў выканаўчых камітэтаў першаснага ўзроўню ў выпадку паўторнай адмовы адпаведных Саветаў дэпутатаў зацвердзіць прапанаваныя кандыдатуры.

Зацвярджэнне намесніка, сакратара і персанальнага складу выканаўчага камітэта старшыня выканаўчага камітэта першаснага ўзроўню ажыццяўляе па ўзгадненні са старшынёю раённага выканаўчага камітэта. Як і ў разгледжаных вышэй выпадках, дэпутаты не бяруць удзелу ў фармаванні выканкама і не ўплываюць на яго склад.

Згодна з прэзідэнцкімі ўказами сярэдзіны 90-х гадоў старшыня выканаўчага камітэта абласнога і базавага ўзроўню прызначаўся на пяць гадоў, але адна і тая ж асоба мела права займаць гэтую пасаду не больш як два тэрміны запар. Фактычна на пяць гадоў камплектаваўся і склад выканкама. Разыходжанне ў тэрмінах паўнамоцтваў паміж Саветам, з яго чатырма гадамі, і пяццю гадамі выканкама павінна было, на думку заканадаўцы, забяспечыць своеасаблівую пераемнасць палітыкі і працы на мясцовым узроўні. Цяпер гэтыя абмежаванні знятыя, і пытанні аб тэрміне знаходжання на пасадзе старшыні выканкама вырашае тая ж асоба, якая і прызначыла яго на гэтую пасаду.

Што тычыцца першаснага ўзроўню, дзе пасады старшыні Савета і старшыні выканкама сумяшчаюцца ў адной асобе, як гэта было на ўсіх узроўнях мясцовага кіравання і самакіравання да 1995 г., дык тут тэрмін паўнамоцтваў старшыні выканаўчага камітэта супадае з тэрмінам паўнамоцтваў адпаведнага Савета.

Дзеля развіцця прынцыпу самастойнасці і незалежнасці Саветаў Закон аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы 1991 года замацаваў права прадстаўнічых органаў улады самастойна ствараць свае органы, вызначаць іх паўнамоцтвы, структуру, штаты і выдаткі на іх утрыманне. Гэта тычылася і выканаўча-распарадчых органаў, бо ў той час яны мелі статус органаў Саветаў, г.зн. органаў мясцовага самакіравання. Закон прадугледжваў, што арганізацыйна-тэхнічнае забеспячэнне Савета і ягоных органаў павінен выконваць адзіны рабочы апарат.

Але ў 1995 г. і тут адбыліся значныя змены. Указам Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь былі зацверджаныя палажэнні аб апаратах Саветаў усіх узроўняў.

Гэтыя дакументы прадугледжвалі, што апарат Савета любога ўзроўню можа складацца толькі з самога старшыні, яго памочніка – спецыяліста па працы Савета, – а таксама кіроўцы старшыні. Дадаткова ў структуры выканкама прадугледжаны сектар па забеспячэнню дзейнасці Савета дэпутатаў, ці сектар па арганізацыйна-кадравай працы, які таксама вельмі абмежаваны ў сваім колькасным складзе. Звычайна ў ім працуюць закладчы і два спецыялісты, якія дапамагаюць старшыню і спецыялісту па працы Савета ў арганізацыі і правядзенні сесіяў.

Намеснікі старшыні Савета і старшыні пастаянных камісіяў выконваюць дэпутацкія абавязкі на грамадскіх пачатках. У параўнанні з ранейшым у штаце Савета адсутнічаюць рэферэнты камісіяў, юрысконсульт, бухгалтар, сакратар. Гэтая акалічнасць сведчыць пра вельмі абмежаваныя магчымасці Савета і ўвогуле абмежаваную яго ролю.

Адначасова Прэзідэнт сваімі ўказамі вызначыў прыкладныя структуры выканаўчых камітэтаў усіх узроўняў і раённых адміністрацыяў у вялікіх гарадах – колькасць упраўленняў, аддзелаў ды іншых службаў выканаўчых камітэтаў і адміністрацыяў, сферы і напрамкі іх дзейнасці і колькасны склад супрацоўнікаў. Звычайна структура выканкама выглядае наступным чынам:

- кіраўніцтва выканкама, куды ўваходзяць старшыня, яго намеснікі і кіраўнік справам;
- органы па эканамічных пытаннях у складзе ўпраўлення па эканоміцы і рынкавых адносінах, упраўленні гандлю, грамадскага харчавання і спажывецкіх вырабаў, фінансавы аддзел, аддзел па занятасці насельніцтва, аддзел па кіраванню маёмасцю і прыватызцыі;
- органы па сувязях з грамадскасцю, куды ўваходзіць інфармацыйны аддзел;
- органы па развіццю сацыяльнай сферы, куды ўваходзяць аддзел адукацыі, аддзел культуры, аддзел сацыяльнай абароны, аддзел аховы здароўя, аддзел па культуры і спорту і аддзел па працы з моладдзю;
- органы па будаўніцтву і жыллёва-камунальнай гаспадарцы ў складзе ўпраўлення капітальнага будаўніцтва, упраўлення жыллёва-камунальнай гаспадаркі, аддзела архітэктуры, горадабудаўніцтва і землеўпа-

- радкавання, аддзела па ўліку і размеркаванню жылой плошчы, інспекцыі прыродных рэсурсаў і аховы навакольнага асяроддзя;
- органы па ахове правоў грамадзянаў і арганізацыйнай работы, да якіх належаць аддзел унутраных справаў, ЗАГС, аддзел арганізацыйна-кадравай работы і кіраўніцтва справамі.

Раздзел 10

ДЗЕЙНАСЦЬ І ПРАБЛЕМЫ ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАГА ГРАМАДСКАГА САМАКІРАВАННЯ

У адпаведнасці з арт. 29 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» тэрытарыяльнае грамадскае самакіраванне – гэта самаарганізацыя грамадзянаў на добраахвотнай аснове па месцы іх жыхарства на частцы тэрыторыі адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі (тэрыторыі мікрараёна, жыллёвага комплексу, квартала, вуліцы, двара, пасёлка, сяла і г.д.) для самастойнага і пад сваю адказнасць ажыццяўлення ўласных ініцыятываў у пытаннях мясцовага значэння непасрэдна насельніцтвам або праз створаныя ім органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання.

На адпаведнай частцы адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі можа стварацца толькі адзін орган тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання.

Орган тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання можа надзяляцца правамі юрыдычнай асобы, з'яўляючыся пры гэтым некамерцыйнай арганізацыяй. Ён падсправаздачны ў сваёй дзейнасці сходу, які яго заснаваў або выбраў, і адпаведнаму Савету. Заснаванне органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання, выбранне яго чальцоў і сцвярджэнне статута ажыццяўляецца на сходзе.

Кандыдаты ў органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання вылучаюцца жыхарамі адпаведнай тэрыторыі, а таксама прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі гэтай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. У склад органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання выбіраюцца асобы, якія дасягнулі ўзросту 18 гадоў і пастаянна жывуць на гэтай тэрыторыі.

У статуце органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання ўказваюцца:

- назва і тэрыторыя яго дзейнасці;
- мэты, задачы і аб'ект дзейнасці органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання;
- формы і парадак удзелу жыхароў у рабоце органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання;

- парадак фармавання і тэрмін паўнамоцтваў органаў тэрытарыяльна-грамадскага самакіравання, які не павінен перавышаць тэрміну паўнамоцтваў Савета адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі;
- крыніцы і парадак фармавання ўласнасці органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання;
- парадак выкарыстоўвання яго ўласнасці, а таксама іншыя прадугледжаныя заканадаўствам звесткі.

Орган тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання рэгіструецца ў адпаведным выканаўчым камітэце (мясцовай адміністрацыі).

Орган тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання мае права:

- 1) выносіць на разгляд Савета і яго органаў, выканаўчых камітэтаў і мясцовых адміністрацый прапановы па ўсіх пытаннях мясцовага значэння;
- 2) па запрашэнні дзяржаўных органаў прымаць удзел у разглядзе імя пытанняў мясцовага значэння;
- 3) склікаць сходы на адпаведнай тэрыторыі для абмеркавання пытанняў мясцовага значэння;
- 4) акумуляваць у парадку, прадугледжаным Заканадаўствам Рэспублікі Беларусь, заробленныя сродкі, дабрачынныя ўзносы і ахвяраванні грамадзянаў і юрыдычных асобаў і накіроўваць іх на развіццё сацыяльнай інфраструктуры тэрыторыі, правядзенне культурна-асветніцкіх, аздараўленчых мерапрыемстваў;
- 5) прымаць ад Саветаў, выканаўчых і распарадчых органаў, іншых юрыдычных асобаў у валоданне і карыстанне будынкі, памяшканні, спартыўныя пляцоўкі, клубы, іншыя аб'екты сацыяльна-культурнага значэння, гісторыка-культурныя каштоўнасці;
- 6) выносіць на разгляд Савета, выканаўчага камітэта і мясцовай адміністрацыі прапановы па пытаннях арганізацыі дзейнасці і размяшчэння прадпрыемстваў гандлю, грамадскага харчавання, бытавога абслугоўвання, устаноў аховы здароўя, адукацыі, культуры, фізічнай культуры і спорту, іншых аб'ектаў сацыяльнай сферы, а таксама вызначэння рэжыму іх працы.

Савет можа дэлегаваць органу тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання асобныя паўнамоцтвы па ажыццяўленню самакіравання на адпавед-

най тэрыторыі, за выключэннем паўнамоцтваў, аднесеных да выключнай кампетэнцыі Савета.

Ліквідацыя органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання ажыццяўляецца ў сувязі з заканчэннем тэрміну, на які ён быў абраны, а таксама ў іншых выпадках, прадугледжаных заканадаўствам Рэспублікі Беларусь. У выпадку сістэматычнага парушэння органам тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання заканадаўства Рэспублікі Беларусь Савет, выканаўчы камітэт, мясцовая адміністрацыя маюць права прыпыніць яго дзейнасць. Расхэнне аб датэрміновым спыненні паўнамоцтваў органа тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання прымаецца Саветам адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі або сходам грамадзянаў.

Органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання (ОТГС) з'яўляюцца важнымі элементамі сістэмы самакіравання. На жаль, іх патэнцыял не выкарыстоўваецца ў поўным памеры.

Савецкія, а потым і беларускія заканадаўцы бачылі ролю органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання не ў самастойным вырашэнні задач, а ў дапамозе дзяржаўным органам. Гэтыя грамадскія інстытуцыі разглядаліся ў якасці формаў арганізацыйна-масавай работы Саветаў і функцыянавалі пад непасрэнным кіраўніцтвам выканаўчых камітэтаў. Згодна з Палажэннем 1981 г. «Аб сходах грамадзянаў па месцы жыхарства, грамадскіх, сельскіх, вулічных, квартальных і дамовых камітэтах у БССР» выканкамы склікалі сходы грамадзянаў. Жыхары маглі толькі звярнуцца ў выканкам з хайніцтвам аб іх скліканні, а арганізаваць сход самастойна толькі пры асаблівай неабходнасці. Разам з тым лічылася, што формы грамадскай самадзейнасці з'яўляюцца самастойнымі інстытуцыямі дэмакратыі.

Нельга не пагадзіцца, што гэтыя органы вялі пэўную работу ў пытаннях добраўпарадкавання і нагляду за санітарным становішчам населеных пунктаў, паляпшэння работы прадпрыемстваў гандлю, грамадскага харчавання, арганізацыі вольнага часу насельніцтва і г.д. Маючы вялікія фінансавыя магчымасці, болей шырокія правы і гарантыі, яны маглі працаваць вынікова нават у тых умовах.

Пераход іх у новую якасць павінен быў стаць мэтай закону аб мясцовым самакіраванні, які забяспечыў бы сапраўды сістэмны падыход да дэмакратычнай арганізацыі кіравання на месцах. Грамадскім утварэннем быў

патрэбен новы палітыка-прававы статус. У выніку ў дачыненні да іх пачаў выкарыстоўвацца тэрмін «тэрытарыяльнае грамадскае самакіраванне». Перш за ўсё, ён падкрэслівае большую ступень самастойнасці гэтых органаў у іх дзейнасці і арганізацыі. Гэты тэрмін указвае на ліквідацыю дзяржаўнай «манаполіі» на вырашэнне пытанняў аб правядзенні сходаў, абранні грамадскіх камітэтаў. Згодна з Законам аб мясцовым кіраванні і самакіраванні жыхары маюць права вырашаць іх самастойна.

Створаныя пэўныя перадумовы для станаўлення эканамічнага фундаменту тэрытарыяльных мікракалетываў. Іх органы цяпер маюць права ажыццяўляць гаспадарчую дзейнасць, ствараць прадпрыемствы, каапераваць сродкі для вырашэння сацыяльных пытанняў.

Пры ўсім гэтым тэрытарыяльна-грамадскае самакіраванне нельга разглядаць як інстытуцыю, месца якой толькі па-за ўладай. Комплекс сацыяльных функцыяў (эканамічную, культурна-асветніцкую, экалагічную і інш.) ён павінен і можа паспяхова выконваць не толькі на аснове добраахвотнай самаарганізацыі людзей «па інтарэсах», але і выконваючы частку грамадсказначных уладных задачаў як орган мясцовай улады. У гэтай сувязі грамадскае не павінна супрацьстаяць «дзяржаўна-ўладнаму». Тут на першы план выходзіць арганізацыйны чынік – шырокі ўдзел грамадзянаў, разнастайнасць формаў.

Тэрытарыяльнае грамадскае самакіраванне трэба разглядаць з пункту погляду рэалізацыі прынцыпу субсідыярнасці ўлады, пра які ўжо была гаворка. Улада стане бліжэй да людзей, іх праблемаў, зробіцца больш рацыянальнай і аператыўнай, таму што гэтыя праблемы будуць праблемамі самой улады. Адбудзецца пераацэнка адказнасці ў сістэме тэрытарыяльнага кіравання, аслабіцца бюракратызацыя.

Закон аб мясцовым самакіраванні адлюстроўвае агульны падыход да самакіравання перш за ўсё як да самарэалізацыі органаў дзяржаўнай улады, а не тэрытарыяльных супольнасцяў грамадзянаў. Закон зрабіў развіццё «ніжэйшых» формаў самакіравання цалкам залежным ад мясцовых органаў улады. У межах «дзяржаўнай» мадэлі самакіравання лагічна было б дакладна вызначыць для Саветаў, выканкамаў задачу ствараць неабходныя эканамічныя, арганізацыйныя ўмовы дзейнасці грамадскіх органаў, у першую чаргу пры прыняцці бюджэтных рашэнняў, вызначэнні парадку кіравання і карыстання камунальнай уласнасцю. Калі б у Беларусі была пры-

нятая класічная канцэпцыя самакіравання, то гэтыя пытанні абавязкова знайшлі б адказ у дзейнасці мясцовых органаў улады.

У адпаведнасці з законам ОТГС могуць стварацца як юрыдычныя асобы. Гэта павінна быць зафіксавана ў статуте (палажэнні) грамадскага органа, які прымаецца на сходзе жыхароў. З'яўляючыся юрыдычнай асобай, ОТГС маюць права валодаць маёмасцю, ад свайго імя набываць маёмасныя і асабістыя немаёмасныя правы і несці абавязкі, быць істцамі і адказчыкамі ў судзе.

Праваздольнасць ОТГС як юрыдычныя асобы набываюць з моманту дзяржаўнай рэгістрацыі ў выканкамах, мясцовых адміністрацыях.

У параўнанні з Палажэннем 1981 г. у Законе з'явіліся некаторыя новыя нормы, якія тычацца парадку абрання органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання. Напрыклад, Палажэнне абавязвала праводзіць толькі адкрытае галасаванне. Закон дапускае альтэрнатыву. Тэрмін дзейнасці грамадскіх камітэтаў быў устаноўлены ў 2,5 года. Цяпер жыхары вызначаюць яго самастойна ў межах паўнамоцтваў Савета. Рэгламентаваўся і колькасны склад – старшыня, яго намеснік, сакратар і ад 2 да 12 чальцоў. Сёння Закон гэтак пытанне не рэгламентуе.

Раней пытанне аб абранні камітэта выносілася выканаўчым камітэтам. Цяпер з такой ініцыятывай маюць права выступіць самі жыхары, выканкам або Савет. Аднак яны не заўсёды выяўляюць неабходную ініцыятыву. Грамадзяне не маюць веры ў тое, што яны рэальна здольныя значна ўплываць на што-небудзь вакол сябе.

Трэба адзначыць, што адразу пасля прыняцця Закона аб мясцовым самакіраванні Саветы ў шэрагу рэгіёнаў, асабліва ў буйных гарадах, займалі больш актыўную пазіцыю, імкнуліся рэалізаваць ускладзеную на іх каардынацыйную функцыю ў дачыненні да мясцовага самакіравання. Шматлікія Саветы прымалі захады, накіраваныя на павелічэнне актыўнасці насельніцтва і стварэнне грамадскіх органаў. З удзелам службовых асобаў з органаў улады праводзіліся сходы кіраўнікоў гэтых органаў для вызначэння далейшых перспектываў іх дзейнасці, дапамогі існуючым і новаствораным камітэтам.

Некаторымі Саветамі былі прынятыя прыкладныя палажэнні аб органах тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання. Напрыклад, у г. Мінску

іх было прынята два – спачатку ў кастрычніку 1989 г., а потым новае – у снежні 1992 г. У цяперашні час дзейнічае Прыкладны статут, зацверджаны сумесна Саветам і гарвыканкамам у 2000 г.

У законе не вызначана працэдура дзяржаўнай рэгістрацыі органаў грамадскага самакіравання ў выканкаме ці мясцовай адміністрацыі. На месцах прымаюцца адпаведныя акты. У іх дапускаецца магчымасць адмовы ў рэгістрацыі, аднак не зайсёды вызначаюцца падставы для такой адмовы.

Пачала фармавацца практыка стварэння тэрытарыяльных аб'яднанняў (асацыяцыяў) грамадскіх камітэтаў, каардынацыйных саветаў, саветаў старшыняў і да т.п. Аднак значных вынікаў дасягнуць тут не ўдалося. Органы ўлады не аказалі гэтым ініцыятывам неабходнай падтрымкі, а дзе-нідзе і супрацьдзейнічалі ім, не жадаючы ўзнікнення новых цэнтраў улады. У выніку грамадскае самакіраванне так і не стала паўсюднай з'явай у Беларусі, хоць для гэтага і былі прадпасылкі.

На пасяджэннях камітэтаў, апроч абрання кіраўнічых і кантрольных органаў, прымаюцца таксама рашэнні аб стварэнні сектараў, сцвярджаецца структура, бюджэт, прымаюцца планы працы і справаздачы, парадак распараджэння маёмасцю.

Кіраванне забяспечвае арганізацыю дзейнасці сектараў, узаемадзеянне з органамі ўлады, жыхарамі, суб'ектамі гаспадарання, грамадскімі арганізацыямі. Распрацоўвае праекты планаў, арганізуе і кантралюе выкананне прынятых камітэтам рашэнняў.

Старшыня камітэта праводзіць пасяджэнні камітэта і праўлення, падпісвае рашэнні, ажыццяўляе штодзённае кіраванне, распараджаецца маёмасцю камітэта ў вызначаным парадку, заключае дамовы і г.д.

Абраная жыхарамі ці камітэтам рэвізійная камісія кантралюе выкананне камітэтам заканадаўства, рашэнняў мясцовых органаў улады, сходаў грамадзянаў, правільнасць заключэння дамоваў. З гэтаю мэтай праводзяцца праверкі і рэвізіі фінансава-гаспадарчай дзейнасці камітэта. Аб выніках праверак рэвізійная камісія дае справаздачу на сходах (канферэнцыйх) жыхароў, накіроўвае матэрыялы ў Савет ці выканкам, а пры неабходнасці і ў правахоўныя органы.

Каб узмацніць пазіцыі грамадскіх органаў, трэба, каб органы ўлады ў сваіх нарматыўных дакументах вызначылі сферы сумеснай кампетэнцыі і

пытанні, якія могуць быць вырашаныя толькі па ўзгадненні з грамадскімі камітэтамі. Такая практыка ўжо ёсць. Напрыклад, Мінскі гарадскі Савет у 1997 г. дэлегаваў камітэтам грамадскага самакіравання права папярэдняга ўзгаднення рашэнняў выканаўчых органаў па ўсіх аб'ектах будаўніцтва і выдзялення зямельных участкаў, перапрафілявання аб'ектаў, здачы ў арэнду памяшканняў, устанавлення шапікаў і часовых гандлёвых пунктаў.

У прыманых мясцовымі Саветамі прыкладных (агульных) Палажэннях аб камітэтах грамадскага самакіравання на іх ускладаецца даволі значны шэраг задач. У Палажэннях вызначаюцца і асноўныя паўнамоцтвы, якія могуць ускладацца на грамадскія камітэты, пытанні іх сумеснай дзейнасці з органамі ўлады.

Трэба адзначыць, што ў месцах, на жаль, нешматлікіх, дзе органы ўлады правялі паслядоўнасць, правільна зразумелі свае задачы, прадэманстравалі сапраўдную зацікаўленасць у развіцці грамадскага самакіравання, былі дасягнутыя значныя вынікі. Шмат якія з вызначаных задач рэалізуюцца. Сумесна з прадстаўнікамі жыллёва-эксплуатацыйных службаў праводзяцца праверкі санітарнага стану мясцовых пляцовак, падвалаў. Па ўзгадненні з грамадскімі органамі вядзецца будаўніцтва, размяшчаюцца аўтастаянкі.

Значная работа вядзецца і па арганізацыі вольнага часу насельніцтва – ствараюцца літаратурна-музычныя клубы, клубы ветэранаў, праводзяцца мерапрыемствы сумесна з бібліятэкамі. У ОТГС дзейнічаюць групы міласэрнасці, на ўлік узятыя ветэраны, адзінокія грамадзяне, інваліды, ім аказваецца дапамога ў доглядзе.

Вядзецца работа па прафілактыцы правапарушэнняў, асабліва сярод моладзі і падлеткаў. Дзейнічаюць таварыскія суды, грамадскія інспекцыі па справах непаўналетніх. Працуюць дзіцячыя гурткі, праводзяцца фестывалы, экскурсіі, турніры.

Новай формай грамадскага тэрытарыяльнага самакіравання з'яўляецца дзейнасць старастаў сельскіх населеных пунктаў. Яны абіраюцца жыхарамі і дзейнічаюць на аснове Тыповых палажэнняў, якія зацвярджаюцца мясцовымі органамі ўлады. Аднак не вызначана, ці павінны на аснове тыповага акта дадаткова прымацца Палажэнні аб старастах і органы якога ўзроўню павінны іх зацвярджаць або гэта права сходу жыхароў вёсак і

сёлаў. Апроч таго, незразумела, ці магчыма пры прыняцці Палажэнняў рабіць адступленні ад «тыповых» нормаў.

Згодна з Тыповым палажэннем стараста абіраецца на сходзе жыхароў тэрмінам на два гады з ліку дэпутатаў Саветаў усіх узроўняў, найбольш аўтарытэтных і паважаных жыхароў, здольных самастойна прымаць эфектыўныя захады па навадзенню належнага парадку і санітарнай культуры, задавальненню неадкладных патрэбаў насельніцтва.

Стараста абіраецца адкрытым галасаваннем. Ён павінен садзейнічаць ператварэнню ў жыццё палітыкі і ідэалогіі беларускай дзяржаўнасці, рашэнняў мясцовых Саветаў і выканаўчых камітэтаў, арганізоўваць выкананне рашэнняў, прынятых на сходах грамадзянаў. Стараста абавязаны арганізоўваць удзел насельніцтва ў работах па добраўпарадкаванню, азеляненню і паляпшэнню санітарнага стану населеных пунктаў, будаўніцтву, рамонту і ўтрыманню аўтамабільных дарог, мастоў, вуліцаў, тэлефанізацыі, водазабеспячэнню і інш. Апроч таго, стараста павінен садзейнічаць развіццю асабістых падсобных гаспадарак жыхароў і г.д. У дадатак на старасту ускладзены яшчэ шэраг задачаў, якія тычацца ажыццяўлення грамадскага кантролю ў розных сферах задавальнення патрэбаў жыхароў (гандаль, медыцына, бытавое абслугоўванне і інш.)

Раздзел 11

КАМПЕТЭНЦЫЯ МЯСЦОВЫХ ОРГАНАЎ УЛАДЫ І КІРАВАННЕ КАМУНАЛЬНАЙ УЛАСНАСЦЮ

Кампетэнцыя – гэта кола паўнамоцтваў, якімі валодае тая ці іншая ўстанова ці арганізацыя. Іншымі словамі, кампетэнцыя – гэта правы і магчымасці, якія належаць канкрэтнаму органу цэнтральнай ці мясцовай улады. Трэба адзначыць, што звычайна пад кампетэнцыяй разумеюць кола пытанняў, непасрэдна пазначаных у законе.

Кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання можна падзяліць на першасную і другасную. Першасная кампетэнцыя – тая, якую можна назваць мясцовымі справамі: праца камунальных службаў, забеспячэнне грамадзянаў вадой, цяплом і электрычнасцю, чысціня вуліцаў, парадак у забудове, школьная адукацыя, ахова здароўя, экалогія і ахова прыроды, сацыяльная дапамога ды іншыя падобныя мерапрыемствы. Другасная – тая, якую мясцовыя органы праяўляюць найчасцей па даручэнні вышэйшых органаў: улік і рэгістрацыя выбаршчыкаў, праца ваенных камісарыятаў, мерапрыемствы грамадзянскай абароны і да т.п. Іншымі словамі, гэта тыя справы і праблемы, якія не тычацца непасрэдна мясцовых справаў і маюць большую важнасць для цэнтральнай улады.

Часам кампетэнцыю называюць задачамі мясцовага самакіравання і падзяляюць на наступныя групы:

- 1) абавязковыя задачы – пытанні, вырашэнне якіх прадпісана органам мясцовай улады; парадак іх выканання органы мясцовай улады вызначаюць самастойна;
- 2) добраахвотныя задачы – пытанні, па якіх органы мясцовай улады самастойна прымаюць рашэнні, ці будуць яны іх выконваць, а калі будуць, дык як;
- 3) дзяржаўныя задачы – пытанні, вырашэнне якіх даручаецца мясцовым органам улады цэнтральнай уладай, выкананне адбываецца па правілах, вызначаных цэнтральнай уладай і пад яе кантролем.

Арт. 23 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» даводзіць, што Саветы, паўнамоцныя вырашаць пытанні, аднесенныя да іх кампетэнцыі

заканадаўствам Рэспублікі Беларусь. У межах уласнай кампетэнцыі Саветы з'яўляюцца незалежнымі. Іншыя не прадугледжаныя заканадаўствам паўнамоцтвы ажыццяўляюцца Саветам, калі яны ў вызначаным парадку дэлегаваныя Савету іншымі дзяржаўнымі органамі.

Згодна з Законамі аб Саветах народных дэпутатаў, што дзейнічалі ў 70 – 80-я гады, да кампетэнцыі гэтых прадстаўнічых органаў дзяржаўнай улады былі аднесеныя ўсе пытанні мясцовага значэння. Саветы фармальна мелі права вырашыць любое пытанне. Гэта набліжала іх да сапраўдных органаў самакіравання. Але на практыцы ўлада належала, у першую чаргу, адпаведным партыйным камітэтам, а ў другую чаргу, – мясцовым выканаўчым камітэтам.

У 1991 г. з моманту прыняцця Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» Саветы, зыходзячы з прынцыпу падзелу функцыяў паміж прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі, страцілі сваё вяршэнства. Закон дэклараваў іх права «самастойна і незалежна» ажыццяўляць тыя нешматлікія правы, якія непасрэдна дадзеныя ім заканадаўствам ці дэлегаваныя іншымі дзяржаўнымі органамі.

Арт. 121 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь вызначае паўнамоцтвы, якія знаходзяцца ў выключнай кампетэнцыі мясцовых Саветаў дэпутатаў. Гэта:

- 1) зацвярджэнне праграмаў эканамічнага і сацыяльнага развіцця;
- 2) зацвярджэнне мясцовых бюджэтаў і справаздачаў аб іх выкананні;
- 3) увядзенне ў адпаведнасці з Законам мясцовых падаткаў і збораў;
- 4) вызначэнне адпаведна Законам парадку кіравання і распараджэння камунальнай уласнасцю;
- 5) прызначэнне мясцовых рэферэндумаў.

У сувязі з гэтым трэба адзначыць, што значным чыннікам у рэгуляванні кампетэнцыі мясцовых уладаў выступае іх права выяўляць ініцыятыву ў любых пытаннях мясцовага значэння, не аднесеныя да кампетэнцыі іншых органаў улады.

Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» прадугледжваў, што кампетэнцыя мясцовых органаў улады можа быць змененая толькі законам. Але на практыцы часам вырашэнне пытанняў, якія належаць да кампетэнцыі Саветаў, указамі Прэзідэнта і пастановамі Урада даручалася выканаўчым камітэтам.

Падзел кампетэнцыі паміж Саветамі і выканкамамі за апошнія пятнаццаць гадоў значна змяніўся. Да 1991 г. кампетэнцыя гэтых органаў вызначалася сумарна, а паўнамоцтвы выканкама мелі вытворчы характар ад паўнамоцтваў Саветаў. Пасля 1991 г. Саветы і выканкамы атрымалі па пэўных пытаннях выключную кампетэнцыю, а па частцы пытанняў кампетэнцыя не была размежаваная. Пасля 1996 г. дзейнічае прынцып падзелу кампетэнцыі, які выключае перакрываванне кампетэнцыі паміж Саветам і выканкамам. Але гэта не перашкаджае Савету дэлегаваць выканкаму тыя ці іншыя свае функцыі, апроч выключных, вызначаных вышэй.

Тэндэнцыя, якая назіраецца ўсе апошнія гады, заключаецца ў пастаянным абмежаванні кампетэнцыі, а значыць, і правоў Савета і пашырэнні кампетэнцыі і, адпаведна, правоў выканкамаў. У прававой сітуацыі, калі выканкамы не ўваходзяць у сістэму самакіравання, фармуюцца вышэйшай уладай і адказныя перад ёй, такая тэндэнцыя адлюстроўвае парушэнне прынцыпу народаўладдзя.

У Законе аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле прыводзіцца сацыяльна-эканамічная характарыстыка адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак кожнага ўзроўню. У колькасным аспекце суб'екты першаснага ўзроўню маюць пераважную ўдзельную вагу сярод усіх тэрытарыяльных утварэнняў. У аспекце развіцця сапраўднай дэмакратыі яны таксама маюць вялікае значэнне. Менавіта на гэтым узроўні – у сельсаветах, пасёлках, малых гарадах – забяспечваюцца штодзённыя патрэбы людзей. Па сутнасці, першасны ўзровень павінен выступаць асноўным узроўнем мясцовага самакіравання.

Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» ўтрымлівае некалькі артыкулаў, якія вызначаюць асаблівасці кампетэнцыі таго ці іншага ўзроўню мясцовай улады. Але на справе ў гэтых артыкулах прысутнічае толькі пералік задачаў, які не дае дакладных асаблівасцяў па сутнасці той ці іншай задачы. Адсутнічае спецыялізацыя кожнага ўзроўню па аб'ёме і спецыфіцы задач, якія знаходзяцца ў яго кампетэнцыі. А менавіта такі падыход уласцівы замежнаму заканадаўству аб мясцовым самакіраванні.

Дакладнае вызначэнне кола пытанняў першаснага ўзроўню згодна з Законам ці дамовай з іншымі ўзроўнямі ўлады дазволіць дакладна вызначыць сферу адказнасці.

Адным з галоўных напрамкаў дзейнасці органаў мясцовага кіравання і самакіравання з'яўляецца распараджэнне і кіраванне камунальнай уласнасцю.

У камунальнай уласнасці можа знаходзіцца маёмасць дзяржаўных органаў адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі, сродкі мясцовага бюджэту, жыллёвы фонд і жыллёва-камунальная гаспадарка падведаснай тэрыторыі, а таксама прамысловыя, будаўнічыя, сельскагаспадарчыя прадпрыемствы, прадпрыемствы гандлю, бытавога абслугоўвання насельніцтва і транспарту, арганізацыі, установы аховы здароўя, адукацыі, культуры, фізічнай культуры і спорту, сацыяльнай абароны і іншая маёмасць, неабходная для функцыянавання і развіцця адпаведнай тэрыторыі.

Да камунальнай уласнасці адносіцца таксама маёмасць, перададзеная ў камунальную ўласнасць бязвыплатна Рэспублікай Беларусь, іншымі ўласнікамі, і маёмасць, створаная ці набытая Саветамі, іншымі органамі мясцовага самакіравання, выканаўчымі камітэтамі і мясцовымі адміністрацыямі за кошт прыналежных ім сродкаў, у тым ліку па-за межамі адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

Выканаўчыя камітэты і мясцовыя адміністрацыі ў парадку, вызначаным адпаведным Саветам, маюць права перадаваць аб'екты камунальнай уласнасці ў часовае ці пастаяннае валоданне і карыстанне, здаваць іх у арэнду, прадаваць прадпрыемствам, арганізацыям, установам і аб'яднанням, асобным грамадзянам ці іх згуртаванням, за выключэннем абмежаванняў, вызначаных Заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Саветы, выканаўчыя камітэты і мясцовыя адміністрацыі маюць права ўносіць прапановы аб перадачы ці продажы ў камунальную ўласнасць адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак прадпрыемстваў, арганізацыяў, устаноў, аб'яднанняў, іх структурных падраздзяленняў, а таксама аб'ектаў, якія адносяцца да іншых формаў уласнасці, калі яны маюць асабліва важнае значэнне для забяспячэння камунальна-бытавых і сацыяльна-культурных патрэбаў насельніцтва гэтай тэрыторыі, функцыянавання мясцовай гаспадаркі.

Саветы ці па іх даручэнні выканаўчыя камітэты і мясцовыя адміністрацыі маюць пераважнае права на набыццё ў вызначаным Заканадаўствам Рэспублікі Беларусь парадку грамадскіх будынкаў, збудаванняў і іншых

аб'ектаў, якія знаходзяцца на іх тэрыторыі і могуць быць выкарыстаныя для мясцовых патрэбаў.

Пры іншых роўных умовах гэтае права належыць ніжэйшаму Савету (па яго даручэнні – выканаўчаму камітэту або мясцовай адміністрацыі).

Парадак перадачы, куплі, продажу, падзелу камунальнай уласнасці адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі вызначаецца Саветам у межах, вызначаных Законам Рэспублікі Беларусь. Пералік дзяржаўнай маёмасці, якая бязвыплатна перадаецца Саветам, іншым органам мясцовага самакіравання, выканаўчым камітэтам і мясцовай адміністрацыі, вызначаецца Заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

У выпадку ўзнікнення паміж Саветамі розных тэрытарыяльных узроўняў спрэчак па вызначэнню прыналежнасці аб'ектаў камунальнай уласнасці, яны вырашаюцца ў месячны тэрмін вышэйшым Саветам або па яго даручэнні выканаўчым камітэтам. Пры нязгодзе з рашэннем вышэйшага Савета канчатковае рашэнне прымаецца Саветам Міністраў Рэспублікі Беларусь у месячны тэрмін.

Саветы ў мэтах абароны інтарэсаў насельніцтва, якое жыве на падведаснай ім тэрыторыі, вызначаюць умовы валодання і карыстання аб'ектамі камунальнай уласнасці, адчужанай іншым уласнікам, у тым ліку на конкурснай або аўкцыённай аснове, абавязковыя для гэтых уласнікаў.

Камунальная ўласнасць знаходзіцца ў цеснай сувязі з задачамі самакіравання. Уласнасць – фундамент для вырашэння гэтых задачаў, якія перш за ўсё складаюць уласную сферу распараджэння (загадвання) мясцовых уладаў. Хоць тут трэба адзначыць, што за мяжой муніцыпальныя органы пры вырашэнні ўскладзеных на іх задачаў абыходзяцца без значнага масіву ўласнасці.

У папярэднія дзесяцігоддзі сацыялістычная дзяржава выступала як адзіны і выключны ўласнік усёй дзяржаўнай маёмасці. Існаваў адзіны фонд дзяржаўнай уласнасці, які змяшчаў у сабе ўсе маёмасныя аб'екты любога віду, якія знаходзіліся ў распараджэнні розных дзяржаўных органаў і арганізацыяў.

У сакавіку 1990 г. быў прыняты Закон СССР «Аб уласнасці», у снежні таго ж года – Закон «Аб уласнасці ў БССР». За іх аснову была ўзятая крыху іншая канцэпцыя – «шматузроўневай дзяржаўнай уласнасці». Дзяржаўная ўласнасць была падзеленая на два віды – рэспубліканскую і камунальную.

Закон вызначыў, што камунальная ўласнасць належыць адпаведнаму адміністрацыйна-тэрытарыяльнаму ўтварэнню. Распараджэнне ёю здзяйсняецца ўжо не ад імя дзяржавы (усяго народа), а ад імя насельніцтва той ці іншай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі самастойна ў межах Закона. Такім чынам, было дэкларавана, што мясцовае насельніцтва ці тэрытарыяльная супольнасць выступае як суб'ект права камунальнай уласнасці. Тым не менш, яна ўсё ж прызнавалася формай дзяржаўнай уласнасці падобна таму, як мясцовае самакіраванне ўводзілася як інстытуцыя дзяржаўнай улады і кіравання.

Права камунальнай уласнасці ўзнікае:

- 1) пры перадачы ва ўласнасць у вызначаным Законам парадку аб'ектаў дзяржаўнай (рэспубліканскай або камунальнай) уласнасці;
- 2) пры ўтварэнні новых аб'ектаў уласнасці;
- 3) у выніку здзелкі ці ў іншых вызначаных Законам выпадках.

У мэтах выканання ўказанняў Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» Саветам Міністраў Рэспублікі Беларусь 12.08.1991 г. была прынятая пастанова № 313 «Аб фармаванні камунальнай уласнасці», якая прадугледжвала перадачу мясцовым Саветам па стане на 01.07.1991 г. дзяржаўных прадпрыемстваў, аб'яднанняў, арганізацыяў, устаноў і іншых аб'ектаў з усімі іх асноўнымі і абаротнымі сродкамі і іншай маёмасцю.

Перадача дзяржаўнай уласнасці была ажыццёўленае на бязвыплатнай аснове. У адпаведнасці з пастановай аблвыканкамы, гарвыканкамы і райвыканкамы былі абавязаныя здзейсніць захады па размежаванню камунальнай уласнасці па ўзроўнях тэрытарыяльнага кіравання. У цяперашні час таксама маюць месца выпадкі «адміністрацыйнага» перамеркавання аб'ектаў камунальнай уласнасці.

Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь у маі 1998 г. Прыняў Закон «Аб аб'ектах, якія знаходзяцца толькі ва ўласнасці дзяржавы».

Да аб'ектаў, якія знаходзяцца толькі ва ўласнасці Рэспублікі Беларусь (дакладней – дзяржаўнай уласнасці (рэспубліканскай і камунальнай), бо Закон аб уласнасці разумее пад уласнасцю Рэспублікі Беларусь толькі рэспубліканскую уласнасць), належаць: прыродныя рэсурсы, у тым ліку землі сельгаспрызначэння і іншыя катэгорыі земляў. У адпаведнасці з Законам не падлягаюць перадачы ў прыватную уласнасць нетры, воды, лясы, асабліва

ахоўныя прыродныя тэрыторыі і аб'екты (запаведнікі, нацыянальныя паркі, заказнікі і помнікі прыроды) і іх маёмасць, паветраная прастора, аб'екты інжынернай інфраструктуры агульнага карыстання (электра-, цепла- і газазабеспячэння, водаправодна-каналізацыйнай гаспадаркі, вулічнага гарадскога асвятлення і знешняга добраўпарадкавання гарадоў і пасёлкаў), маёмасць мясцовых Саветаў і выканаўчых органаў, якая знаходзіцца на іх балансе, сродкі мясцовых бюджэтаў, пазабюджэтных і мэтавых бюджэтных фондаў.

Гэтыя аб'екты не падлягаюць залогам, раздзяржаўленню ці прыватызацыі. Іх арэнда ажыццяўляецца без права выкупу.

Згодна з Законам мясцовыя Саветы дэпутатаў самастойна вызначаюць правы рэжым уласнасці ў межах заканадаўства. Пры гэтым яна з'яўляецца аб'ектам даволі пільнай увагі цэнтральных дзяржаўных органаў, адміністрацыйнага перамеркавання і да т.п. Органы дзяржаўнага кантролю, міністэрства фінансаў кантралююць эфектыўнасць кіравання і распараджэння ўласнасцю. У некаторых выпадках рашэнні цэнтральных органаў змяшчаюць прамыя ўказанні наконт парадку кіравання ёю.

У той жа час Грамадскі Кодэкс Беларусі пашырае на камунальную ўласнасць агульны прыватна-правы рэжым. Адпаведна Кодэксу адміністрацыйна-тэрытарыяльны адзінкі ўдзельнічаюць у грамадска-правовых адносінах нароўні з іншымі ўдзельнікамі – фізічнымі і юрыдычнымі асобамі. Яны нясуць адказнасць па абавязках, якія належаць ім на праве ўласнасці маёмасці, апроч той маёмасці, якая можа знаходзіцца толькі ў камунальнай уласнасці. Дзяржава не адказвае па абавязках адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак. Адміністрацыйна-тэрытарыяльны адзінкі не адказваюць па абавязках створаных імі юрыдычных асобаў, а таксама дзяржавы.

Дзяржаўны характар камунальнай уласнасці, як і дзяржаўны статус самакіравання, зрабілі значныя негатыўны ўплыў на механізм вырашэння пытанняў, звязаных з:

- 1) размеркаваннем аб'ектаў уласнасці паміж дзяржавай і адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі,
- 2) дзяржаўным рэгуляваннем камунальнай уласнасці,
- 3) улікам спецыфікі відаў камунальнай уласнасці,
- 4) размежаваннем паўнамоцтваў паміж мясцовымі прадстаўнічымі і выканаўчымі органамі,
- 5) вырашэннем спрэчак, звязаных з уласнасцю.

У Беларусі ў адрозненне ад іншых краінаў такія найважнейшыя элементы, як зямля і іншыя прыродныя рэсурсы, выключаныя са складу камунальнай уласнасці.

У прынцыпе, магчымасць пераходу зямлі і шэрага іншых прыродных рэсурсаў у камунальную ўласнасць не выключаная і ў Беларусі. Канстытуцыя рэгулюе пытанне аб аб'ектах, якія знаходзяцца ў выключнай дзяржаўнай уласнасці, г.зн. рэспубліканскай і камунальнай, і пераход якіх у прыватную ўласнасць немагчымы. У адпаведнасці з арт. 13 Канстытуцыі негры, воды, лясы складаюць выключную ўласнасць дзяржавы. Землі сельскагаспадарчага прызначэння знаходзяцца ва ўласнасці дзяржавы. Канстытуцыя ўстанавіла, што законам могуць быць вызначаныя і іншыя аб'екты, якія могуць знаходзіцца толькі ў дзяржаўнай уласнасці.

Разглядаючы магчымасць пераходу зямлі і іншых прыродных рэсурсаў з рэспубліканскага ўзроўню ўласнасці на камунальны, у межах адзінай дзяржаўнай уласнасці, трэба ўсё ж адзначыць, што сёння такая магчымасць практычна не ажыццяўляльная. Для гэтага дастаткова прааналізаваць Кодэкс аб нетрах (15.12.1997г.), Водны Кодэкс (15.07.1998г.) і Кодэкс аб зямлі (04.01.1999г.).

Водны Кодэкс, напрыклад, прама замацоўвае выключную ўласнасць Рэспублікі Беларусь, г.зн. рэспубліканскую ўласнасць, на гэты рэсурс. Кодэкс аб нетрах вызначае, што нетры – уласнасць дзяржавы. Пры гэтым ён указвае, што Рэспубліка Беларусь валодае, карыстаецца і распараджаецца нетрамі ў агульнадзяржаўных інтарэсах, праводзіць адзіную дзяржаўную палітыку ў вобласці выкарыстання нетраў. Савет Міністраў, Дзяржакамітэт па зямельных рэсурсах надзеленыя самымі шырокімі паўнамоцтвамі ў рэгуляванні выкарыстання нетраў. Мясцовым жа органам проста дэлегаваныя некаторыя правы па кіраванню і распараджэнню нетрамі як аб'ектам рэспубліканскай уласнасці.

Аналагічная сітуацыя і з зямлёй. Кодэкс аб зямлі прама не ўказвае, што гэта – рэспубліканская ўласнасць. Аднак, прааналізаваўшы распараджальныя, кантрольныя паўнамоцтвы мясцовых выканаўчых органаў, Дзяржаўнага Камітэта па зямельных рэсурсах, урада і прэзідэнта, можна сцвярджаць, што зямля – гэта рэспубліканская ўласнасць, якая знаходзіцца ў распараджэнні цэнтральных і мясцовых органаў.

Згодна з Законам зямельныя ўчасткі могуць адчувацца ў прыватную ўласнасць грамадзянаў непасрэдна мясцовымі выканаўчымі органамі. Але

ні Саветы, ні выканкамы не маюць права прадаць зямельныя ўчасткі ва ўласнасць юрыдычным асобам. Рашэнне аб гэтым прымае непасрэдна Прэзідэнт краіны.

Тое, што ў Беларусі камунальная ўласнасць з'яўляецца дзяржаўнай, адбілася і на пытанні аб гарантыях у адносінах да яе дзяржавы, і на дзеянні яе органаў. Закон аб мясцовым самакіраванні ў 1991 г. не вызначыў прынцыпу судовай абароны правоў мясцовага самакіравання, у тым ліку права ўласнасці. Існаваў агульны адміністрацыйны парадак, які прадугледжваў перадачу спрэчнага пытання на разгляд вышэйшага органа. Гэты парадак захаваны і цяпер.

Згодна з Законам «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні», напрыклад, пры ўзнікненні паміж Саветамі розных узроўняў спрэчак па вызначэнню прыналежнасці аб'ектаў камунальнай уласнасці гэтыя спрэчкі вырашаюцца ў месячны тэрмін вышэйшым Саветам або па яго даручэнні выканкамам. Пры нязгодзе з рашэннем спрэчка можа быць перададзеная на разгляд Савета Міністраў. Трэба, аднак, адзначыць, што ў новым Гаспадарчым Працэсуальным Кодэксе, які ўступіў у дзеянне з 06.11.1999 г., агаворваецца магчымасць разгляду гаспадарчых (эканамічных) спрэчак паміж Рэспублікай Беларусь і адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі, бо ў Грамадзянскім Кодэксе яны замацаваныя як суб'екты грамадска-прававых адносінаў.

Пакуль норма аб судовым парадку вырашэння грамадскіх спрэчак выглядае як простая дэкларацыя. І ёсць усе падставы меркаваць, што гэтая норма так і застанеца «мёртвай», хоць бы таму, што нельга ўявіць, як старшыня раённага выканкама, якога на гэтую пасаду прызначыў старшыня аблвыканкама, падасць у суд маёмасны іск да вобласці, не кажучы ўжо пра аспрэчванне якога-небудзь адміністрацыйнага рашэння, якое ўшчамляе эканамічныя інтарэсы ніжэйшай тэрытарыяльнай адзінкі.

Раздзел 12

ФІНАНСАВАЯ, БЮДЖЭТНАЯ І ПАДАТКОВАЯ ДЗЕЙНАСЦЬ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ

Асноўнымі актамі, якія рэгулююць мясцовыя фінансы, у Рэспубліцы Беларусь з'яўляюцца Законы «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь», «Аб бюджэтнай сістэме Рэспублікі Беларусь і дзяржаўных пазабюджэтных фондах», а таксама законы аб бюджэце Рэспублікі Беларусь, якія прымаюцца кожны год. Гэтыя заканадаўчыя акты вызначаюць крыніцы фінансавых рэсурсаў мясцовага кіравання і самакіравання, формы магчымай фінансавай падтрымкі з вышэйшых бюджэтаў, парадак і паўнамоцтвы мясцовых органаў кіравання і самакіравання пры распрацоўцы, зацвярджэнні і выкананні мясцовых бюджэтаў, магчымасці фармавання і выкарыстання пазабюджэтных фондаў.

У адпаведнасці з арт. 40 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» фінансавыя рэсурсы органаў мясцовага кіравання і самакіравання складаюцца з бюджэтных і пазабюджэтных сродкаў Саветаў і іх органаў, выканаўчых камітэтаў і мясцовых адміністрацыяў, а таксама органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання. Пры недахопе ўласных сродкаў прадугледжваюцца датацыі і субсідыі з вышэйшага бюджэту. У мясцовыя бюджэты могуць таксама вылучацца ва ўстаноўленым парадку з вышэйшага бюджэту субвенцыі на выкананне мэтавых праграмаў і мерапрыемстваў. Вылучэнне сродкаў у мясцовыя бюджэты ажыццяўляецца зыходзячы з патрэбнасцяў удасканалвання гаспадарчай структуры, рэгіянальнага развіцця і рэгіянальнай палітыкі ў парадку, вызначаным заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

Пытанне аб фінансавай аснове самакіравання з'яўляецца адным з найбольш важных, калі не найважнейшым. За мяжой існуюць разнастайныя мадэлі фінансавання мясцовых уладаў. Тым не менш, вылучаюцца наступныя тэндэнцыі:

- паўсюднае імкненне пашырыць адказнасць мясцовых органаў;
- імкненне забяспечыць пастаянства базы падаткаабкладання;

- імкненне забяспечыць зразумеласць, «празрыстасць» падакаў;
- імкненне забяспечыць справядлівае размеркаванне падаткавага цяжару сярод плацельшчыкаў.

Існуюць тры асноўныя спосабы фінансавання мясцовых расходаў: мясцовыя падаткі, доля ў дзяржаўных падатках, даходы за аказаныя паслугі.

Фінансаванне мясцовых расходаў ажыццяўляецца ў адпаведнасці з наступнымі прынцыпамі:

1. Фінансаванне павінна адпавядаць асноўным мэтам самакіравання. Каля яно разглядаецца як аўтаномнае, то галоўныя крыніцы – мясцовыя падаткі. Калі ўрад мае зацікаўленасць ў мясцовых паслугах, то пэўная частка даходаў павінна паступаць з цэнтралізаваных крыніцаў.
2. Сістэма фінансавання мясцовага самакіравання павінна быць адэкватнай адказнасці мясцовых уладаў. Калі гаворка ідзе аб паслугах, важных з пункту погляду дзяржавы, то адказнасць павінна быць і перад ёю, а не толькі перад насельніцтвам. Цяжка ўявіць, якім чынам орган самакіравання мог бы несці адказнасць перад жыхарамі, калі ён прафінансаваны дзяржавай.
3. Сістэма падаткаабкладання, фінансавання мясцовых задачаў павінна быць зразумелая і для дзяржавы, і для мясцовых уладаў, і для жыхароў. Без гэтага таксама немагчыма забяспечыць належную адказнасць мясцовай улады.
4. Сістэма фінансавання павінна заахвочваць мясцовыя органы да найбольш прадукцыйных дзеянняў, памяншэння непрадукцыйных (бескарысных) расходаў, павышэння эфектыўнасці гаспадарання.
5. Павінна забяспечвацца стабільнасць крыніцаў даходаў мясцовых бюджэтаў, у першую чаргу мясцовых падаткаў, калі яны з'яўляюцца галоўнай крыніцай даходаў.
6. Сістэма падаткаабкладання павінна быць зручная з адміністрацыйнага, тэхнічнага пункту погляду, выдаткі на збіранне падаткаў павінны быць нязначныя.

Права ўстанаўлення мясцовых падаткаў разглядаецца як чыннік, які мае важнае палітычнае значэнне ў дэмакратычным грамадстве. Выказваецца нават сумненне, што лакальная дэмакратыя здольная эфектыўна развівацца там, дзе даходы ад мясцовых падаткаў пакрываюць менш за 10% расходаў. Прыкладаў гэтага існуе шмат. Характэрна і тое, што дзяржава ў

шматлікіх выпадках сама вызначае склад мясцовых падаткаў і іх памеры.

Апроч таго, выказваецца занепакоенасць і ў сувязі з тым, што сапраўдныя мясцовыя падаткі, г.зн. падаткі, якія самастойна ўводзяцца мясцовымі ўладамі, складаюць у некаторых краінах толькі 2 – 3% мясцовага бюджэту. Замежная практыка паказвае, што асноўная частка даходаў мясцовых уладаў утвараецца ў выніку пераразмеркавання агульнадзяржаўных падаткаў. Гэтае пераразмеркаванне можа існаваць (адбывацца) у трох формах: 1) доля ў тым ці іншым падатку; 2) агульная датацыя; 3) мэтавая датацыя (субвенцыя).

У Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання фінансам прысвечаны артыкул 9. Паводле Хартыі, мясцовыя супольнасці маюць права ў межах нацыянальнай эканамічнай палітыкі прэтэндаваць на адпаведныя ўласныя сродкі, якія яны маглі б свабодна выкарыстоўваць для ажыццяўлення ўскладзеных на іх задачаў. Аб'ём фінансавых сродкаў павінен адпавядаць гэтым задачам.

Згодна з сучасным заканадаўствам Рэспублікі Беларусь кожная адміністрацыйна-тэрытарыяльная адзінка, г.зн. адзінка, якая мае Савет дэпутатаў, мае і ўласны бюджэт.

Нарматывы бюджэтнай забяспечанасці на аднаго жыхара устанаўліваюцца заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.

За мяжой бюджэт часта разглядаецца як загад, дадзены народам праз сваіх дэпутатаў, па выкарыстанню дзяржаўных фінансаў у межах, вызначаных законам. Асноўныя прынцыпы бюджэтнага права – наступныя:

- бюджэт прымаецца прадстаўнічым органам улады;
- бюджэт павінен валодаць паўнатай, іначай кажучы, усе даходы і расходы, якія паддаюцца прадбачанню, павінны быць прадстаўленыя ў бюджэце ў поўным аб'ёме; іншых даходаў ці расходаў, апроч тых, якія замацаваныя бюджэтам, быць не павінна;
- бюджэт (бюджэтная сістэма) павінен вызначацца адзінствам, якое выяўляецца ў аднастайнасці бюджэтнай дакументацыі, адзінай класіфікацыі даходаў і расходаў.

У Законе бюджэт вызначаецца як асноўны фінансавы план фармавання і выкарыстання грошавых сродкаў для забеспячэння функцыяў дзяржаўных органаў, эканамічнага і сацыяльнага развіцця Рэспублікі Беларусь або адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

Бюджэтнае ўпарадкаванне ў Рэспубліцы Беларусь грунтуецца на прынцыпах адзінства бюджэтнай сістэмы, паўнаты, рэальнасці, галоснасці (публічнасці) і самастойнасці ўсіх бюджэтаў.

Мясцовыя бюджэты разам з рэспубліканскім бюджэтам складаюць бюджэтную сістэму.

Да мясцовых бюджэтаў належаць абласныя, раённыя, гарадскія, пасялковыя бюджэты і бюджэты сельсаветаў. Арганізацыя бюджэтнай сістэмы будзеца на прынцыпах адзінства, паўнаты, рэальнасці, галоснасці (публічнасці) і самастойнасці ўсіх бюджэтаў і вызначаецца адміністрацыйна-тэрытарыяльным упарадкаваннем дзяржавы.

Кансалідаваны бюджэт яўляе сабой сукупнасць бюджэтаў адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Бюджэты сельсаветаў, пасёлкаў, гарадоў раённага падпарадкавання, якія знаходзяцца на тэрыторыі раёна, і раённы бюджэт складаюць кансалідаваны бюджэт раёна. Бюджэты раёнаў, гарадоў абласнога падпарадкавання і абласныя бюджэты складаюць кансалідаваны бюджэт вобласці.

Самастойнасць бюджэтаў забяспечваецца наяўнасцю ўласных крыніцаў даходаў і правам вызначаць напрамкі іх выкарыстання. Даходы бюджэту кожнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі складаюцца з падаткаў, іншых абавязковых плацяжоў і іншых паступленняў у адпаведнасці з заканадаўствам. Рэспубліканскія падаткі ўстанаўліваюцца актамі Прэзідэнта і законамі. Мясцовыя Саветы маюць права ўстанаўліваць мясцовыя падаткі і іншыя абавязковыя плацяжы ў адпаведнасці з заканадаўствам.

Да ўласных крыніцаў даходаў мясцовых бюджэтаў адносяцца:

- замацаваныя законам крыніцы даходаў для бюджэту кожнага ўзроўню;
- дадатковыя крыніцы даходаў, якія ўстанаўліваюцца самастойна мясцовымі Саветамі.

У адпаведнасці з Мадэльным Законом «Аб асновах мясцовага самакіравання», прынятым Міжпарламенцкай Асамблеяй краінаў СНД у 1998 г., самастойнасць мясцовага бюджэту павінна гарантавацца:

- дзяржаўнай падтрымкай развіцця вытворчай сферы з дапамогай падатковай, інвестыцыйнай і крэдытнай палітыкі, наяўнасці ўласных бюджэтных сродкаў і дастатковым узроўнем замацаваных даходаў;
- правам органаў мясцовага самакіравання самім вызначаць напрамкі выкарыстання бюджэтных сродкаў;

- забаронай на зняцце (забіранне) свабодных рэштак мясцовага бюджэту;
- пакрыццём страты (урону), прычыненай рашэннямі, дзеяннямі органаў дзяржаўнай улады ці самакіравання іншага ўзроўню
- стабільнасцю эканамічнага заканадаўства.

У бюджэты магчымае таксама паступленне датацыяў, субвенцыяў, субсідыяў і пазыковых сродкаў.

У Рэспубліцы Беларусь у лістападзе 1999 г. прыняты Закон аб дзяржаўных мінімальних стандартах. Дзяржаўныя мінімальныя сацыяльныя стандарты ўстанаўліваюцца ў галіне аплаты працы, пенсійнага забеспячэння, адукацыі, аховы здароўя, культуры, жыллёва-камунальнага абслугоўвання, сацыяльнай падтрымкі і сацыяльнага абслугоўвання.

Запкон прадугледжвае агульныя прынцыпы бюджэтнага рэгулявання, г.зн. пераразмеркавання бюджэтных рэсурсаў паміж вышэйшымі і ніжэйшымі бюджэтамі ў мэтах забеспячэння іх збалансаванасці. Закон указвае, што нарматывы адлічэнняў у мясцовыя бюджэты ад агульнадзяржаўных падаткаў з'яўляюцца доўгачасовымі, аднак заканадаўствам яны на які-небудзь працяглы перыяд не замацаваныя. Толькі ў Законе аб бюджэце на чарговы год вызначаюцца нарматывы адлічэнняў у кансалідаваныя бюджэты вобласцяў і г. Мінска. На працягу апошніх некалькіх год гэтыя нарматывы, у асноўным, захоўваюцца нязменнымі.

Праз мясцовыя бюджэты ў рэспубліцы цяпер праходзіць больш за палову фінансавых рэсурсаў, якія акумулююцца ў кансалідаваным бюджэце краіны. Назіраецца і пэўная тэндэнцыя павялічвання іх удзельнай вагі. Мясцовыя бюджэты з'яўляюцца ў рэспубліцы асновай фінансавага забеспячэння найбольш зацікаўленых у бюджэтных сродках сфераў адукацыі і аховы здароўя.

Фармальна кожны мясцовы Савет самастойна фармуе бюджэт, зыходзячы з уласных даходаў, паступленняў агульнадзяржаўных падаткаў, замацаваных на доўгачасовай аснове, і сумах датацыяў, субвенцыяў і субсідыяў, якія ён атрымлівае з вышэйшых бюджэтаў.

У адпаведнасці з Законам аб бюджэтнай сістэме падрыхтоўка бюджэту на чарговы год ажыццяўляецца на аснове справядачных дадзеных аб выкананні бюджэту за папярэдні год і за пэўны перыяд бягучага года, прагнозных ацэнак даходаў, параметраў прагнозу сацыяльна-эканамічнага раз-

віцця тэрыторыі, рэгіянальных праграмаў. Падрыхтоўка праекту бюджэту знаходзіцца выключна ў кампетэнцыі выканкама.

Тэрміны падрыхтоўкі бюджэту вызначае таксама выканкам. Абласныя і Мінскі гарадскі выканкамы ўстанаўліваюць таксама тэрміны падрыхтоўкі разліковых паказчыкаў па даходах і расходах кансалідаваных бюджэтаў вобласцяў і г. Мінска, мясцовых бюджэтаў. Пры гэтым канчатковая падрыхтоўка мясцовых бюджэтаў праводзіцца пасля зацвярджэння вышэйшымі Саветаў нарматываў адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў у адпаведныя мясцовыя бюджэты.

Падрыхтаваны і разгледжаны выканаўчым камітэтам праект мясцовага бюджэту перадаецца на абмеркаванне і зацвярджэнне мясцовага Савета. У зацверджаным бюджэце ўстанаўліваюцца:

- даходы мясцовага бюджэту ў агульнай суме і па відах падаткаў і іншых плацяжоў у адпаведнасці з бюджэтнай класіфікацыяй;
- расходы мясцовага бюджэту ў агульнай суме, па раздзелах і падраздзелах функцыянальнай бюджэтнай класіфікацыі і па ведамаснай бюджэтнай класіфікацыі;
- перавышэнне даходаў над расходамі ці расходаў над даходамі (дэфіцыт бюджэту), крыніцы фінансавання дэфіцыту;
- памеры рэзервовых і мэтавых бюджэтных фондаў, а таксама памер абаротнай касавай наяўнасці;
- памер дэфіцыту ніжэйшага бюджэту ў межах, зацверджаных вышэйшым Саветам;
- нарматывы адлічэнняў ад рэспубліканскіх падаткаў, іншых абавязковых плацяжоў у ніжэйшыя бюджэты.

У выпадку незацвярджэння бюджэту да пачатку года выканкамы маюць права на працягу кожнага месяца да зацвярджэння бюджэту расходаваць сродкі ў памеры 1/3 планавых асігнаванняў 4-га квартала папярэдняга года ў межах паступаючых даходаў.

Выкананне бюджэту забяспечваюць выканкамы адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Пры гэтым у гарадах з раённым дзяленнем права выканання гарадскога бюджэту ў галіне фінансавання бюджэтных устаноў і арганізацыяў, якія знаходзяцца на тэрыторыі раёна, можа давацца адміністрацыям раёнаў у адпаведнасці з каштарысамі расходаў, зацверджаных ва ўстаноўленым парадку.

На працягу фінансавага года ў даходнай і расходнай частках мясцовага бюджэту магчымыя змяненні, якія ўносяцца рашэннямі Савета. У ходзе выканання бюджэту мясцовыя фінансавыя органы маюць права ўносіць змяненні ў квартальныя назначэнні і ў артыкулы расходаў адпаведных бюджэтаў у межах зацверджаных гадавых асігнаванняў па раздзелах і падраздзелах функцыянальнай бюджэтнай класіфікацыі і ведамаснай класіфікацыі расходаў бюджэту.

Закон аб мясцовым самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь першاپачаткова асноўваецца на тым, што галоўнымі крыніцамі даходаў мясцовых бюджэтаў павінны быць стабільныя доўгачасовыя падатковыя плацяжы і ўласныя даходы ад мясцовай гаспадаркі. Аднак дадаткова Закон прадугледзеў магчымыя вылучэнні мясцовым бюджэтам датацыяў, субсідыяў і субвенцыяў з вышэйшых бюджэтаў.

Датацыя – гэта сума сродкаў, якая вылучаецца з вышэйшага бюджэту на незваротнай аснове і без вызначэння яе мэтавага выкарыстання ў выпадках, калі замацаваныя і рэгуляваныя даходаў не дастаткова для збалансавання ніжэйшага бюджэту.

Субсідыя – гэта сума, якая даецца з вышэйшага бюджэту для выраўноўвання ўзроўню сацыяльна-эканамічнага развіцця адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі.

Субвенцыя – гэта грошавыя сродкі, якія вылучаюцца з вышэйшага бюджэту на пэўныя мэты. Субвенцыі падзяляюць на бягучыя, г.зн. накіраваныя на фінансаванне бягучых расходаў, і інвестыцыйныя – накіраваныя на інвестыцыі, інавацыйную дзейнасць і іншыя выдаткі, звязаныя з расшыраным узнаўленнем.

Збалансаванасць бюджэтаў усіх узроўняў з'яўляецца неабходнай умовай бюджэтна-фінансавай палітыкі. Мясцовыя бюджэты могуць зацвярджацца з перавышэннем расходаў над даходамі (дэфіцытам) у межах, якія вызначаюцца для абласных бюджэтаў і бюджэта г. Мінска заканадаўчым органам, для астатніх бюджэтаў – вышэйшымі Саветамі. Калі ў працэсе выканання бюджэту адбываецца перавышэнне межавага ўзроўню дэфіцыту, мясцовымі Саветамі ўводзіцца механізм сэквестра расходаў. Сэквестр заключаецца ў адпаведным зніжэнні штомесячных расходаў па ўсіх артыкулах бюджэту на працягу астатняга перыяду бягучага фінансавага года.

Раздзел 13

КАНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЗА ДЗЕЙНАСЦЮ ОРГАНАЎ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ

Мясцовае самакіраванне заўсёды знаходзіцца пад дзяржаўным наглядом, і гэта не супярэчыць, а, больш таго, адпавядае прынцыпам самакіравання. Самастойнасць дзейнасці органаў мясцовага самакіравання спараджае неабходнасць узгадняць гэтую дзейнасць з прынцыпамі дзяржаўнага кіравання. Функцыя нагляду – гэта аб'ектыўнае наступства любой дэцэнтралізацыі.

У змястоўным плане дзяржаўны нагляд – гэта перш за ўсё кантроль за законнасцю. Гэта прадухіленне адмоўных наступстваў, выкліканых рашэннямі і дзеяннямі, якія не адпавядаюць заканадаўству і, у першую чаргу, робяць замах на правы, свабоды і законныя інтарэсы грамадзянаў.

Паколькі мясцовае самакіраванне павінна выступаць як незалежны суб'ект і яго рашэнні павінны прымацца на аснове ўласнага незалежнага волевыяўлення, дзяржаўнае ўмяшальніцтва з пункту погляду мэтазгоднасці павінна быць у пэўных сферах выключанае.

Адпаведна арт. 49 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» нагляд за законнасцю дзейнасці Саветаў, выканаўчых камітэтаў, мясцовых адміністрацыяў і органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання ажыццяўляе пракуратура, а таксама іншыя ўпаўнаважаныя дзяржаўныя органы.

Законнасць – адзін з асноўных прынцыпаў самакіравання. Праблема законнасці не павінна звесціся толькі да дакладнага выканання юрыдычных нормаў. У першую чаргу трэба мець уяўленне пра іх сацыяльныя мэты. У гісторыі былі выпадкі, калі законы былі антысацыяльныя і вялі да заняпаду грамадства. І сёння наша юрыдычная машына ўжо не першы год працуе ў антысацыяльным надзвычайным рэжыме.

Рэжым законнасці ў дзейнасці юрыдычных і фізічных асобаў рэалізуецца па-рознаму. Дзяржаўныя органы дзейнічаюць паводле прынцыпа: дазволена толькі тое, што непасрэдна прадпісана. Іншыя суб'екты карыстаюцца прынцыпам: дазволена ўсё, што не забаронена.

Прававы рэжым мясцовага самакіравання спалучае абодва прынцыпы. Яно дзейнічае як на аснове нарматыўных прадпісанняў, так і здольнае выяўляць уласную ініцыятыву па любых пытаннях, не аднесеных да кампетэнцыі іншых органаў і не забароненых законам. Менавіта такі падыход адлюстраваны ў беларускім заканадаўстве.

Рэалізацыя прынцыпаў законнасці залежыць таксама ад таго, як будучы спалучацца мясцовыя і дзяржаўныя інтарэсы. Прававы механізм павінен забяспечыць баланс паміж імі. Гэтага можна дасягнуць у выпадку эфектыўнага рэгулявання мясцовай уладай эканамічнай і сацыяльнай сфераў жыцця. Між іншым, у гэтым выяўляецца і дзяржаўная зацікаўленасць.

Прынцып законнасці звязаны з нарматыўным замацаваннем прынцыпу самастойнасці і незалежнасці Саветаў, іншых органаў мясцовага самакіравання. Пад гэтым разумеюць самастойную адказнасць мясцовай улады за сваю працу, але нельга дазволіць, каб гэтая праца была неэфектыўная. І вось тут важную ролю адыгрывае дзяржаўны кантроль, каардынацыя дзейнасці і арганізацыйна-метадычная дапамога. Заканадаўства шмат якіх краінаў прадугледжвае працэдуру ўзгаднення мясцовых нарматыўных актаў па найважнейшых пытаннях у эканамічнай і сацыяльнай сферах з дзяржаўнымі ўстановамі. Але працэдура ўзгаднення не накіраваная на змястоўную частку мясцовага нарматыўнага акта. Узгадняюцца канкрэтныя нормы, якія падлягаюць дзяржаўнаму нагляду, а таксама адпаведнасць тэхнічным стандартам і зацверджаным сацыяльна-эканамічным нарматывам і праграмам.

Еўрапейская Хартыя мясцовага самакіравання ў адносінах да кантролю вызначае тры агульныя патрабаванні:

- ажыццяўленне кантролю толькі ў выпадках і формах, прадугледжаных законам;
- ажыццяўленне кантролю за мэтазгоднасцю толькі ў дачыненні да даручаных мясцовым уладам задач;
- выкарыстанне прынцыпу суразмернасці ўмяшальніцтва значнасці кантраляваных інтарэсаў.

У Рэспубліцы Беларусь кантроль за законнасцю дзейнасці мясцовых органаў кіравання і самакіравання ажыццяўляюць Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь, Савет Рэспублікі Нацыянальнага Сходу, Савет Міністраў, Камітэт дзяржаўнага кантролю, іншыя цэнтральныя органы дзяржкіравання,

вышэйшыя Саветы і выканкамы, органы пракуратуры і суды. Звычайна кантралююцца ўжо прынятыя, а часам і выкананыя рашэнні.

Безумоўна, пералічаныя органы ўлады, апроч пракуратуры і суда, могуць спрабаваць па ўласнай ініцыятыве кантраляваць мэтазгоднасць і эфектыўнасць рашэнняў мясцовай улады. Але вынікі такога кантролю не павінны мець ніякіх юрыдычных наступстваў, пакуль сам мясцовы орган улады не адменіць уласнае рашэнне ці з аналагічнай ініцыятывай не выступяць жыхары гэтага Савета.

Кантроль за законнасцю падзяляецца на агульны, які ажыццяўляецца Прэзідэнтам, Парламентом, Урадам, Саветамі, выканкамамі, пракуратурай і судамі, а таксама на спецыяльны – галіновы, па асобных пытаннях, які ажыццяўляецца дзяржкамітэтамі, міністэрствамі ды іншымі цэнтральнымі органамі кіравання і іх падраздзяленнямі.

Трэба адзначыць, што арганізацыйны механізм кантролю за мясцовымі Саветамі і выканкамамі ў заканадаўстве не замацаваны. Не вызначана, у які тэрмін, куды і якія рашэнні павінны быць накіраваныя для ажыццяўлення кантролю. Існуе толькі агульнае права кантрольных устаноў рэспубліканскага ўзроўню патрабаваць і атрымліваць неабходную інфармацыю.

Кантрольныя органы маюць розныя паўнамоцтвы. Так, Прэзідэнт мае права адмяніць неадпаведны заканадаўству акт выканкама ці яго старшыні, а таксама прыпыніць выкананне рашэння Савета. Савет Міністраў ды іншыя цэнтральныя органы кіравання падобных паўнамоцтваў не маюць і няздольныя прыпыніць нават рашэнне выканкама. Між тым, выканкамы ў адносінах да ніжэйшых мясцовых органаў улады маюць паўнамоцтвы аналагічныя паўнамоцтвам Прэзідэнта. Саветы маюць такія ж паўнамоцтвы толькі ў дачыненні ніжэйшых Саветаў.

Пракуратура ажыццяўляе нагляд за дакладным і аднолькавым выкананнем законаў ды іншых нарматыўных актаў. Пракуроры выносяць пратэст на незаконныя рашэнні ў органы, якія павінны іх адмяніць, ці ў суд. У большасці выпадкаў незаконны акт адмяняе орган, які яго прыняў, а ў пэўных выпадках – вышэйшы орган улады. Калі мясцовы орган улады лічыць, што тэрмін для адмены ці змянення нарматыўнага акта недастатковы, ён можа хадайнічаць аб адтэрміноўцы. Але мясцовы Савет ці выканкам не можа пакінуць заўвагу пракуратуры без увагі.

Калі ж мясцовы Савет ці выканкам не разгледзіць пратэст пракурора ці

вынясе па ім адмоўнае рашэнне, пракурор можа звярнуцца ў суд і патрабаваць адмены супрацьзаконнага акта і кампенсацыі шкоды, нанесенай гэтым актам. Прадпісанне пракурора павінна выконвацца неадкладна, але можа быць абскарджанае вышэйшаму пракурору.

У арт. 49 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» ёсць палажэнне аб праве грамадзянаў і арганізацыяў абскарджваць у судзе супрацьзаконныя рашэнні мясцовай улады. Звяртацца можна ў гаспадарчы суд і ў суд агульнай кампетэнцыі. Гаспадарчыя суды разглядаюць спрэчкі, якія ўзніклі ў сувязі з гаспадарчай дзейнасцю юрыдычных асобаў ці грамадзянаў-прадпрымальнікаў. Яны маюць права звярнуцца ў суд з зыскам аб адмене рашэння мясцовага Савета ці акта выканкама, якія не маюць нарматыўнага характару, але парушаюць іх правы і законныя інтарэсы. Тэрмін сапраўднасці зыску тры гады з моманту, калі асоба даведалася аб парушэнні свайго права.

Вышэйшы Гаспадарчы Суд разглядае эканамічныя спрэчкі паміж Рэспублікай Беларусь і яе адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі, а таксама спрэчкі аб прызнанні нядзейснымі ненарматыўных актаў цэнтральных і мясцовых органаў улады, якія не адпавядаюць законам і парушаюць законныя інтарэсы адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак. Разгляд справаў ажыццяўляецца па правілах Гаспадарчага працэсуальнага Кодэкса Рэспублікі Беларусь.

Судам агульнай кампетэнцыі падлягаюць спрэчкі, з якімі звяртаецца грамадзянін ці аб'яднанне грамадзянаў, якія не маюць статусу прадпрымальніка і не займаюцца камерцыйнай дзейнасцю. Разгляд справаў ажыццяўляецца па правілах Грамадзянскага працэсуальнага Кодэкса Рэспублікі Беларусь.

Ажыццяўленнем нагляду павінна займацца агульная сістэма дзяржаўных органаў, і заканадаўства Беларусі не прадугледжвае стварэння ў гэтых мэтах якіх-небудзь спецыяльных структураў. Таму наглядчыя дзеянні прэзідыумаў Саветаў, пастаянных дэпутацкіх камісіяў, упраўленняў і аддзелаў выканкамаў і мясцовых адміністрацыяў не адпавядаюць закону, апроч выпадкаў, калі яны дзейнічаюць па непасрэдным даручэнні Савета ці выканкама. Гэтая сітуацыя адлюстроўвае захаванне савецкіх прынцыпаў дэмакратычнага цэнтралізму.

Закон дае права Парламенту на ажыццяўленне вышэйшага нагляду за ўсёй сістэмай Саветаў. Савет Рэспублікі Нацыянальнага сходу можа адмяніць рашэнне Савета любога ўзроўню, а ў выпадку сістэматычнага ці грубага парушэння мясцовым Саветам заканадаўства Беларусі можа ў адпаведнасці з арт. 123 Канстытуцыі, распусціць гэты Савет.

Галоўнай умовай для роспуску Савета павінна быць невыкананне ім задачай мясцовага самакіравання і немагчымасць палепшыць яго працу іншымі сродкамі нагляду. Так, напрыклад, гэтая мера можа быць выкарыстаная, калі Савет сістэматычна парушае заканадаўства, не выконвае ўласных і даручаных яму задачай, калі дэпутаты не ўдзельнічаюць у пасяджэннях Савета, а Савет не можа абраць кіраўніка і сфармаваць свае кіраўнічыя органы.

Заканадаўства дакладна не вызначае неабходных для роспуску прычынаў, але яны павінны быць вельмі важкія, бо роспуск мясцовага Савета ліквідуе асноўную арганізацыйную структуру самакіравання.

Вышэйшы нагляд за дзейнасцю выканкамаў і мясцовых адміністрацыяў ажыццяўляе Урад Беларусі. Савет Міністраў кіруе дзейнасцю мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў, а таксама дае паўнамоцтвы міністэрствам і дзяржкамітэтам па кантролю за асобнымі сферамі дзейнасці мясцовых выканаўчых органаў улады.

Прававая мадэль нагляду ў сістэме выканаўчых органаў значна адрозніваецца ад нагляду ў сістэме прадстаўнічых органаў улады. Ён не абмежаваны выключна праблемамі законнасці. Самастойнасць дзейнасці выканаўчых органаў ніжэйшага ўзроўню ў сістэме іерархічна сузалежных органаў улады вызначаецца часцей за ўсё поглядамі вышэйшых службовых асобаў.

Але і ў дачыненні да Саветаў можа існаваць такая ж практыка. Як правіла, праекты рашэнняў Савета рыхтуе выканкам, і ён безумоўна ўключае ў гэтыя праекты распараджэнні вышэйшай выканаўчай улады. На практыцы прапановы выканкама разглядаюцца як абавязковыя і аўтаматычна зацвярджаюцца Саветам. У выніку выканаўчыя структуры кардынальна ўплываюць на дзейнасць прадстаўнічых. У той жа час вышэйшы Савет практычна не можа ўплываць на ніжэйшы выканкам.

Такім чынам, нагляд у іерархічнай сістэме ў большасці выпадкаў не ўлічвае інтарэсаў тэрытарыяльнай супольнасці грамадзянаў і абмяжоўвае свабоду прадстаўнічага органа ўлады на прыняцце рашэнняў у межах уласнай кампетэнцыі.

Асобны выпадак адмены рашэнняў мясцовай улады заключаецца ў прызнанні іх юрыдычна нязначнымі, калі з-за грубых памылак яны разглядаюцца як неіснуючыя з моманту іх прыняцця і не выклікаюць ніякіх правоў і абавязкаў. Але рашэнне аб прыпыненні дзеяння такога акта павінна тлумачыць лёс асобаў, якіх ён закранае.

Агульная ідэя нагляду заключаецца ў тым, што ён ажыццяўляецца ў інтарэсах падтрымкі і абароны самакіравання, таму яго рэалізацыя не павінна выклікаць неспрыяльныя для самакіравання і грамадзянаў наступствы. З гэтага вынікае, што наглядачы ўстановы і іх службовыя асобы не павінны перашкаджаць рэалізацыі функцыяў мясцовага самакіравання і ўжываць мінімальна неабходныя для дасягнення мэты нагляду сродкі. Са свайго боку, мясцовае самакіраванне павінна мець дастатковыя магчымасці для абароны сваіх канстытуцыйных правоў і паўнамоцтваў.

У Рэспубліцы Беларусь мясцовыя органы маюць права абскарджваць дзеянні наглядачых інстанцыяў у вышэйшых у дачыненні да гэтых інстанцыяў органах ці ў судзе. Рашэнне аб звароце ў суд павінна зыходзіць ад прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання. У выключных выпадках у суд можа звярнуцца старшыня Савета.

Раздзел 14

АДМІНІСТРАЦЫЙНА-ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАЯ ПАБУДОВА БЕЛАРУСІ І ЯЕ РЭГІЯНАЛЬНАЕ РАЗВІЦЦЁ

Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел (АТП) і тэрытарыяльная арганізацыя дзяржавы заўсёды ўзаемазалежныя. Змены АТП дзяржавы практычна заўсёды абумоўленыя задачамі эфектыўнай арганізацыі і функцыянавання дзяржаўнага механізма.

Трэба адзначыць, што дакладнае размежаванне правоў, абавязкаў, фінансавых і матэрыяльных рэсурсаў кожнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі ёсць важная частка ўдасканалення тэрытарыяльнага кіравання.

Рэспубліка Беларусь у 1991 г. дасягнула незалежнасці, але адносна пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу і пабудовы тут паранейшаму дзейнічала прынятае яшчэ ў 1983 г. Палажэнне, зацверджанае Прэзідыумам Вярхоўнага Савета БССР.

Толькі ў маі 1998 г. быў прыняты Закон «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле і парадку вырашэння пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы Рэспублікі Беларусь». З аднаго боку, Закон зафіксаваў ужо існую на той час сістэму АТП і парадак вырашэння звязаных з ім пытанняў, а з другога – адлюстравалі працэсы адміністрацыйна-тэрытарыяльных пераўтварэнняў, якія адбываліся ў апошнія гады.

Сёння ў Беларусі налічваецца вялікая колькасць адзінак кіравання: 6 вобласцяў, 118 раёнаў, 111 гарадоў, 25 раёнаў у гарадах, 103 пасёлкі гарадскога тыпу і 1455 сельскіх Саветаў, якія ўключаюць 24117 сельскіх населеных пунктаў.

Закон «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле...» вызначае тып населенага пункта наступным чынам:

- горад Мінск – сталіца Рэспублікі Беларусь, ягоны статус вызначаецца спецыяльным законам;
- горад абласнога падпарадкавання – населены пункт з колькасцю

жыхароў не менш за 50 тыс. чалавек, які з'яўляецца адміністрацыйным, буйным эканамічным і культурным цэнтрам з развітай вытворчай і сацыяльнай інфраструктурай;

- горад раённага падпарадкавання – населены пункт з колькасцю жыхароў не менш за 6 тыс. чалавек, які мае прамысловыя прадпрыемствы, сетку ўстановаў сацыяльна-культурнага і бытавога прызначэння, а таксама мае перспектывы далейшага развіцця і павелічэння колькасці насельніцтва;
- пасёлак гарадскога тыпу – населены пункт з колькасцю жыхароў не менш за 2 тыс. чалавек, які мае прамысловыя і камунальныя прадпрыемствы, сацыяльна-культурныя ўстановы, прадпрыемствы гандлю, грамадскага харчавання і бытавых паслугаў.

Урадам зацверджаны парадак уліку і рэгістрацыі адміністрацыйна-тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак. Гэта даручана Нацыянальнаму кадастраваму агенцтву пры Дзяржкамітэце па зямельных рэсурсах, геадэзіі і картаграфіі.

Адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі лічацца населеныя пункты і тэрыторыі, дзе абіраюцца мясцовыя Саветы дэпутатаў і ствараюцца выканаўча-распарадчыя органы. Да іх належаць вобласці, раёны, сельсаветы, частка гарадоў і пасёлкаў гарадскога тыпу. Раёны ў гарадах не лічацца самастойнымі адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі. Там ствараецца і дзейнічае выканаўча-распарадчы орган – адміністрацыя раёна, але адсутнічае абраны насельніцтвам Савет.

Законам прадугледжваецца ўтварэнне і тэрытарыяльных адзінак. Да іх належаць гарадскія і сельскія населеныя пункты, дзе не абіраюцца Саветы дэпутатаў і не ствараюцца выканаўча-распарадчыя органы, а таксама тэрыторыі са спецыяльным рэжымам карыстання (запаведнікі, нацыянальныя паркі, помнікі прыроды ды інш.).

Закон рэгулюе паўнамоцтвы дзяржаўных органаў у рашэнні пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы. Так, Прэзідэнт Рэспублікі Беларусь з падачы Савета Міністраў стварае і ліквідуе вобласці і раёны, устанаўлівае і змяняе іх межы, а таксама межы г. Мінска, прымае рашэнні

па спрэчках паміж абласнымі Саветамі і па пераводзе населеныя пункты да катэгорыі гарадоў абласнога падпарадкавання, стварае, змяняе і ліквідуе раёны ў гарадах, аб'ядноўвае, са згоды мясцовых Саветаў і з улікам думкі насельніцтва, аднайменныя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі, якія маюць агульны адміністрацыйны цэнтр. Прэзідэнт непасрэдна вызначае парадак ліквідацыі (рэарганізацыі) мясцовых Саветаў, іх выканаўчых органаў.

Адпаведна закону аб АТП Савет Міністраў падае Прэзідэнту прапановы па пытаннях адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы, вызначае парадак уліку і рэгістрацыі адміністрацыйна-тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак, ажыццяўляе кантроль за ўлікам і рэгістрацыяй, дае згоду абласным Саветам на прылічэнне населеных пунктаў да катэгорыі гарадоў раённага падпарадкавання.

Абласныя Саветы з улікам думкі ніжэйшых Саветаў падаюць у Савет Міністраў прапановы аб зменах межаў вобласці, стварэнні і ліквідацыі раёнаў, вызначаюць межы гарадоў раённага падпарадкавання і пасёлкаў гарадскога тыпу.

Раённыя Саветы прылічваюць населеныя пункты да катэгорыі сельскіх, устанаўліваюць і пераносяць адміністрацыйныя цэнтры сельсаветаў.

Гарадскія Саветы не вырашаюць ніводнага пытання адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы, а з гэтага вынікае, што яны не маюць права ствараць свае ўнутрыгарадскія раёны, вырашаць пытанні іх змянення і ліквідацыі.

Што да сталіцы Беларусі г. Мінска, дык у ліпені 2000 г. быў прыняты адмысловы закон аб яго статусе. Мінск у законе разглядаецца як адміністрацыйна-палітычны, эканамічны, культурны цэнтр дзяржавы. У першую чаргу, гарадскія ўлады павінны забяспечыць належныя ўмовы для дзейнасці вышэйшых дзяржаўных органаў, правядзення агульнадзяржаўных і міжнародных мерапрыемстваў. Для выканання горадам сталічных функцыяў прадугледжаны шэраг гарантыяў, у першую чаргу, выдзяленне неабходных сродкаў з дзяржаўнага бюджэту, ахова ўрадам інвестыцыяў, прыцягнутых у сталіцу. Гарадскія ўлады маюць права ўстанаўліваць адмысло-

вы парадак прыбыцця, уліку і рэгістрацыі грамадзянаў, руху транспарту і г.д. Старшыня выканаўчага камітэта горада ўваходзіць у склад урада.

Яшчэ адной асаблівасцю Закона з'яўляецца права горада на ўласны статут – вышэйшы гарадскі нарматыўны дакумент. Іншыя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі Беларусі такога права не маюць.

Неабходна вызначыць тры аспекты праблемы адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы. Першы – гэта існаванне тэрыторыяў-рэгіёнаў з адносна рухомымі адміністрацыйнымі межамі паміж імі, якія ўсталёўваюцца па жаданні дзяржавы і для рэалізацыі дзяржаўных інтарэсаў. Другі – гэта існаванне сталых па часе і прасторы гарадскіх паселішчаў са сваімі адносна стабільнымі межамі, што адлюстроўвае, у першую чаргу, інтарэсы грамадзянаў. І, нарэшце, трэці аспект – гэта канфлікт інтарэсаў насельнічых пунктаў і тэрыторыяў, інтарэсаў гарадскіх і сельскіх уладаў і, у канчатковым выніку, інтарэсаў грамадзянаў і дзяржавы.

У XX ст. АТП Беларусі перажыў шэраг радыкальных зменаў, якія адбываліся пераважна ў перыяд да 1966 г. Але ў апошнія дзесяцігоддзі АТП Беларусі практычна не змяніўся ў сувязі з тым, што ён адпавядаў патрэбам адміністрацыйна-каmandнай сістэмы, якая дасягнула абсалютнай цэнтралізацыі ўлады. Ва ўмовах дамінавання дзяржаўнай уласнасці гэта выклікала значнае пераразмеркаванне насельніцтва, а таксама змены гаспадарчай і сацыяльна-тэрытарыяльнай структуры Беларусі.

Сёння сістэма органаў кіравання ў Беларусі даволі складаная і неэфектыўная. Мясцовыя органы ўлады і юрыдычна, і эканамічна надзвычай слабыя і залежныя ад вышэйшых структураў так званай «матрошкі». Камплетэнцыя розных структураў кіравання і самакіравання, якія дзейнічаюць на адной тэрыторыі размежаваная вельмі адносна.

У выніку патрабавання значнага апарату кіравання, адбываецца дубляванне структураў, паніжаецца эфектыўнасць рашэння гаспадарчых і сацыяльных задач. Павялічваецца небяспека памнажэння памылак пры выкананні загадаў зверху ўніз і блакаванне ініцыятываў пры іх руху знізу ўверх.

Большасць з 118 сельскіх раёнаў Беларусі малыя і не валодаюць дастатковым патэнцыялам для дзейнасці на прынцыпах самафінансавання. Патэнцыял сельскіх Саветаў яшчэ меншы. У той жа час сучасны адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел на вобласці, раёны і сельскія Саветы гіста-

рычна прыстасаваны да вырашэння адміністрацыйнымі метадамі пераважна сельскагаспадарчых задач і мала адпавядае задачам кіравання сацыяльнай і вытворчай інфраструктурай.

Межы вобласцяў не адпавядаюць сетцы сацыяльна-эканамічных раёнаў Беларусі. Цэнтры чатырох вобласцяў знаходзяцца на ўскраіне ўласнай тэрыторыі, у выніку большая частка гэтых вобласцяў можа разглядацца як перыферыя, 29 раённых цэнтраў аддалены ад свайго абласнога цэнтра больш як на 150 км., а адлегласць 14 раённых цэнтраў да сталіцы меншая, чым да цэнтра сваёй вобласці. Такім чынам, сучасны АТП Беларусі нельга лічыць мэтазгодным у сувязі з тым, што адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел сур'ёзна супярэчыць патрабаванню стварэння эфектыўнай дзяржавы.

Нягледзячы на разнастайнасць умоваў, для шмат якіх краінаў агульнай тэндэнцыяй пры адміністрацыйна-тэрытарыяльных пераўтварэннях лічыцца ўзбуйненне тэрытарыяльных адзінак, перш за ўсё ніжняга ўзроўню. Такі падыход аргументаваны неабходнасцю стварэння для мясцовых органаў ўлады тэрытарыяльнай базы, якая забяспечвае падатковае насычэнне бюджэтаў, а таксама эфектыўнае вырашэнне ўсяго комплексу мясцовых гаспадарчых, арганізацыйных і сацыяльна-культурных праблемаў.

Пасля некалькіх хваляў адміністрацыйна-тэрытарыяльных пераўтварэнняў у сярэдзіне 60-х гадоў карціна адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі захоўвалася доўгі час практычна без зменаў. Калі-некалі змянялася колькасць сельскіх Саветаў у тым ці іншым раёне. Звычайна гэта было звязана з узбуйненнем ці драбненнем у гэтым раёне калгасаў і саўгасаў, а адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел раёнаў у Беларусі заўсёды адпавядаў сельскагаспадарчаму падзелу тэрыторыі. Часам той ці іншы населены пункт падвышаў свой статус з вескі да пасёлка гарадскога тыпу, з гарадскога пасёлка да горада раённага падпарадкавання, а апошні, у сваю чаргу, мог стаць горадам абласнога падпарадкавання.

Колькасць раёнаў змянілася толькі адзін раз на пачатку 90-х гадоў. У Магілёўскай вобласці з частак тэрыторыяў некалькіх раёнаў быў створаны асобны Дрыбінскі раён. Гэта было зроблена ў выніку ліквідацыі наступстваў чарнобыльскай катастрофы і неабходнасці кампактнага перасялення жыхароў з забруджаных тэрыторыяў.

Але ў сярэдзіне 90-х гадоў у межах абвешчанай Прэзідэнтам «рэформы мясцовага кіравання і самакіравання» пачаліся буйнамаштабныя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя пераўтварэнні. Спачатку ўвосень 1994 г. Вярхоўны Савет Беларусі зрабіў спробу ліквідаваць прадстаўнічую ўладу на ўзроўні сельскіх Саветаў, што ператварала іх у непаўнаважаныя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі. Але Канстытуцыйны Суд адмяніў гэтыя змены, палічыўшы іх неканстытуцыйнымі.

Потым Указам Прэзідэнта ад 19.09.1995 г. № 383 тое самае было зроблена ў дачыненні да раённых Саветаў у гарадах з раённым падзелам. Канстытуцыйны Суд зноў не згадзіўся з такою зменай, але Указ адменены не быў. Тым самым 25 раёнаў у буйных гарадах пазбавіліся ўласных Саветаў і перасталі лічыцца адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі ў дакладным сэнсе гэтага вызначэння.

Далей пайшлі радыкальныя змены. Указам Прэзідэнта ад 20.10.1995 г. № 433 было зацверджанае Палажэнне аб парадку вырашэння пытанняў, звязаных з аб'яднаннем аднайменных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак, якія маюць агульны адміністрацыйны цэнтр. У выніку гэтага аб'яднання з дзвюх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак — горада раённага падпарадкавання ці пасёлка гарадскога тыпу і раёну, цэнтрам якога гэты населены пункт з'яўляецца, ўтваралася адна агульная адміністрацыйна-тэрытарыяльная адзінка, якая называлася раёнам.

Такое аб'яднанне мела масавы характар. Працэдура ўзгаднення з жыхарамі той ці іншай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі не карысталася ні шляхам рэферэндуму, ні — у большасці выпадкаў — шляхам разгляду пытання на сесіі адпаведнага Савета. Так у Брэсцкай вобласці з 11 выпадкаў толькі ў трох была атрыманая згода раённых і гарадскіх Саветаў на аб'яднанне.

Змены нам гэтым не завершыліся. Паводле Указа Прэзідэнта ад 22.08.97 г. № 438 былі далучаныя да сваіх раёнаў некаторыя гарады абласнога падпарадкавання. Гэты працэс аб'яднання адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак доўжыцца і па сённяшні дзень. У апошні час аб'ядналіся са сваімі раёнамі такія буйныя гарады як Жлобін, Кобрын, Слонім, Светлагорск. Указам Прэзідэнта ад 29.09.98 г. № 468 зацверджанае новае Палажэнне аб парадку адзначаных вышэй аб'яднанняў.

Далучаныя да раёнаў гарады і пасёлкі страцілі не толькі свае прадстаўнічыя органы ўлады — Саветы, — але і выканаўча-распарадчыя органы ўла-

ды — выканкамы, — а самі населеныя пункты страцілі статус адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак. Гэта азначае, што ў далучаных гарадах і пасёлках адсутнічае ўласны бюджэт і патрэбы горада і яго грамадзянаў задавальняюцца з раённага бюджэту.

На сённяшні дзень такімі далучанымі, а значыць, пазбаўленымі права на самакіраванне, сталіся болей за 100 былых адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак: 24 пасёлкі гарадскога тыпу, 60 гарадоў раённага падпарадкавання, 17 гарадоў абласнога падпарадкавання і нават адзін раён — Лепельскі, далучаны да горада Лепеля. Статус гэтых гарадоў і пасёлкаў ніжэйшы за статус раёнаў у горадзе. Бо гэтыя раёны паводле Закона «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле і парадку вырашэння пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы Рэспублікі Беларусь» лічацца хоць і не самастойнымі (у іх не абіраюцца Саветы), але ўсё ж адміністрацыйна-тэрытарыяльнымі адзінкамі, таму што ў іх утвараецца выканаўча-распарадчы орган — мясцовая адміністрацыя. У той жа час гарады і пасёлкі аб'ектыўна з'яўляюцца складанымі сацыяльна-эканамічнымі комплексамі і патрабуюць асобнага вырашэння праблемаў, якія ўзнікаюць на іх тэрыторыі. Але паводле Закона яны з'яўляюцца толькі тэрытарыяльнымі адзінкамі і не маюць ніякай уласнай адміністрацыі.

Наколькі згаданыя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя змены садзейнічаюць эканамічнаму, палітычнаму, сацыяльна-культурнаму развіццю канкрэтных населеных пунктаў і рэгіёнаў, наколькі яны садзейнічаюць развіццю мясцовага самакіравання? Трэба канстатаваць, што сутнасць гэтых зменаў — ліквідацыя дзесяткаў Саветаў дэпутатаў — зусім не для развіцця мясцовага самакіравання і народаўладдзя, а, галоўным чынам, для ўзмацнення і цэнтралізацыі дзяржаўнага кіравання. Апроч таго, новыя адміністрацыйна-тэрытарыяльныя адзінкі і іх органы ўлады дзейнічаюць у межах іерархічнай сістэмы падпарадкавання, вельмі далёкай ад сапраўднага самакіравання.

Такія пераўтварэнні з'яўляюцца прамым парушэннем канстытуцыйнага прынцыпу народаўладдзя, тым больш што згодна з Канстытуцыяй гарады і пасёлкі гарадскога тыпу могуць мець статус толькі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінкі, на тэрыторыі якой павінен быць абраны Савет і сфармаваны бюджэт.

Праблемы адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы краіны наўпрост тычыцца праблема яе рэгіянальнага развіцця, а таксама планаў і прагнозаў гэтага развіцця. Адпаведна арт. 38 Закона «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» Савет самастойна зацвярджае праграмы эканамічнага і сацыяльнага развіцця тэрыторыі ў межах уласных паўнамоцтваў, зыходзячы з інтарэсаў насельніцтва, патрабаванняў аховы навакольнага асяроддзя, гісторыка-культурнай спадчыны з улікам наяўных матэрыяльна-фінансавых і працоўных рэсурсаў, выкарыстання мясцовых магчымасцяў і рэзерваў. Па ўзаемнай дамовы Саветы маюць права прымаць сумесныя рашэнні аб развіцці некалькіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.

5 мая 1998 г. адначасова з Законам «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле і парадку вырашэння пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы Рэспублікі Беларусь» быў прыняты Закон «Аб дзяржаўным прагназаванні і праграмах сацыяльна-эканамічнага развіцця Рэспублікі Беларусь». Закон вызначае мэты і змест сістэмы дзяржаўных прагнозаў і праграмаў сацыяльна-эканамічнага развіцця, а таксама агульны парадак іх распрацоўкі. Галоўнымі мэтамі распрацоўкі прагнозаў і праграмаў з'яўляецца дасягненне эканамічнага росту, высокай працоўнай занятасці, нізкай інфляцыі і на аснове гэтага – павышэнне ўзроўню жыцця народа.

Прагназаванне сацыяльна-эканамічнага развіцця – неад'емная і адна з асноўных функцыяў мясцовага самакіравання. Прагноз – гэта праграма, абавязковая для выканання. Гадавыя прагнозы з'яўляюцца падставовай базай для падрыхтоўкі праектаў мясцовых бюджэтаў.

Згодна з законамі аб мясцовых Саветах народных дэпутатаў 70 – 80-х гадоў органы ўлады павінны былі планаваць развіццё падведамаснай ім гаспадарчай і сацыяльна-культурнай сферы і забяспечваць комплекснае развіццё на іх тэрыторыі. Мясцовыя органы накіроўвалі свае прапановы, якія мусілі быць улічаныя цэнтральнымі органамі кіравання. У сваю чаргу, Саветы абавязаныя былі ўключаць у свае планы развіцця тэрыторыі паказчыкі, якія даваліся ім непадначаленымі прадпрыемствамі і вышэйшымі органамі. У выніку тэрытарыяльнае планаванне было прыстасаванае да ведамасных планаў, якія рэдка калі ўлічвалі спецыфіку той ці іншай тэрыторыі.

Сёння падыходы да планавання тэрытарыяльнага развіцця павінны быць змененыя. Новая канцэпцыя планавання мусіць мець сваімі прыярытэтамі:

- развіццё якаснай сацыяльнай інфраструктуры;
- стварэнне ўмоваў для развіцця навукаёмкай і экалагічна чыстай вытворчасці;
- павелічэнне сферы паслугаў;
- стварэнне спрыяльнага інвестыцыйнага клімату;
- прыватызацыя дзяржаўнай уласнасці;
- развіццё гуманітарных ініцыятываў.

У лістападзе 1996 г. урад зацвердзіў праграму «Дзяржаўная палітыка развіцця населеных пунктаў і тэрыторыяў Рэспублікі Беларусь», а ў ліпені 1998 г. ім жа была прынятая праграма першачарговых захадаў па комплексным развіцці тэрыторыяў і населеных пунктаў Беларусі. Гэтыя праграмы вызначалі наступныя кірункі ўстойлівага рэгіянальнага развіцця:

- рацыянальнае выкарыстанне тэрытарыяльных рэсурсаў на аснове іх эканамічнай ацэнкі;
- першачарговае развіццё жыллёвага будаўніцтва, асабліва ў сярэдніх і малых населеных пунктах;
- паляпшэнне дэмаграфічнай сітуацыі;
- удасканаленне і развіццё сацыяльнай, вытворчай, транспартнай і інжынерна-тэхнічнай інфраструктуры;
- паляпшэнне экалагічных умоваў жыцця;
- паляпшэнне добраўпарадкавання і санітарнага стану населеных пунктаў.

Пры выкананых вобласцяў і г. Мінска створаныя навукова-тэхнічныя рады. З 2001 г. пачалася распрацоўка «Прагнозу па ўстойлівым развіцці Мінска».

Але, на вялікі жаль, на практыцы захаваліся яшчэ шмат якія прынцыпы і падыходы «сацыялістычнага» планавання – на першае месца ставяцца рост вытворчасці, выпуск прадукцыі, павелічэнне тавараабароту і да т.д. Мясцовыя ўлады нясуць адказнасць за дасягненне прагнозных паказчыкаў, хоць ад іх мала што залежыць.

Сёння ў краіне існуюць умовы для адміністрацыйна-тэрытарыяльнай перабудовы адпаведна сучасным сацыяльна-эканамічным патрабаванням, а таксама гістарычным і нацыянальным традыцыям. У Беларусі існуе каля двух-трох дзесяткаў самастойных рэгіянальных утварэнняў, сфармаваных на базе развітага горада і навакольнай тэрыторыі, якая да яго імкнецца. Падобныя рэгіянальныя ўтварэнні здольны быць элементамі новага эканамічна абгрунтаванага адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі.

Пры гэтым трэба абавязкова ўлічваць шэраг вызначаных законам прынцыпаў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу, якімі з'яўляюцца:

- 1) адзінства і неадчужальнасць тэрыторыі;
- 2) спалучэнне дзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў насельніцтва, якое жыве на канкрэтнай тэрыторыі;
- 3) спалучэнне адзінай дзяржаўнай улады, якая падзяляецца на заканадаўчую, выканаўчую і судовую, з мясцовым самакіраваннем;
- 4) ажыццяўленне мясцовымі органамі ўлады ўласных паўнамоцтваў у межах адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі;
- 5) раўнамернасць, сбалансаванасць і комплекснасць развіцця адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак;
- 6) узаемасувязь адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы і сацыяльна-эканамічнай рэгіяналізацыі;
- 7) уваходжанне дробных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак у склад больш буйных тэрыторый;
- 8) прыкладная роўнасць памераў тэрыторыі і колькасці насельніцтва адзінак аднаго ўзроўню;
- 9) разнастайнасць прававых статусаў адміністрацыйна-тэрытарыяльных і тэрытарыяльных адзінак у залежнасці ад іх прызначэння, мясцовых асаблівасцяў ды іншых чыннікаў;
- 10) галоснасць і ўлічванне грамадскай думкі пры вырашэнні пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай пабудовы.

Рэформа адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу павінна спалучаць інтарэсы грамадзянаў і дзяржавы, дзяржаўнага кіравання і мясцовага самакіравання. Таму аб'ектыўны працэс змянення колькасці, памераў і ўзроў-

няў адзінак кіравання павінен, па-першае, улічваць думку насельніцтва канкрэтнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі, па-другое, суправаджацца не звужэннем, а пашырэннем кола правоў, якія перадаюцца грамадзянам на ўзровень самакіравання з узроўню дзяржавы ці ўзроўню мясцовай адміністрацыі, а па-трэцяе, працэс павінен быць эканамічна мэтазгодным.

У сувязі з гэтым маюць права існаваць розныя варыянты рэформы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу. Агульнай рысай усіх варыянтаў павінна стаць узбудаванне нізавых суб'ектаў самакіравання і, такім чынам, змяншэнне іх агульнай колькасці. Гэты працэс здольны значна павысіць іх эканамічны патэнцыял за кошт павелічэння матэрыяльнай і падатковай базы ніжняга ўзроўню мясцовай улады.

Яшчэ адной агульнай рысай розных варыянтаў рэформы павінен стаць пераход з тэрытарыяльнага прынцыпу арганізацыі самакіравання на муніцыпальны (гарадскі і пасялковы) прынцып.

Згодна з адным варыянтам на першасным узроўні замест амаль паўтара тысячаў сельскіх Саветаў і амаль дзвюх сотняў малых і сярэдніх гарадоў і пасёлкаў гарадскога тыпу могуць быць створаныя 300 – 400 нізавых суб'ектаў мясцовага самакіравання, кожны з якіх будзе налічваць 20 – 25 тыс. жыхароў.

На другім узроўні замест сённяшніх 118 раёнаў і больш як 30 вялікіх гарадоў можна стварыць згаданыя вышэй 20 – 30 гістарычна абгрунтаваных і эканамічна самадастатковых рэгіянальных утварэнняў, кожнае з якіх будзе мець 250 – 300 тыс. жыхароў.

Трэці, абласны, узровень можа як увогуле адсутнічаць, так і быць прадстаўлены 6 – 8 тэрытарыяльнымі аб'яднаннямі, утворанымі згодна з прынцыпам эканамічна-геаграфічнага занавання. На долю кожнага з іх будзе прыходзіцца 1,0 – 1,5 млн. жыхароў.

Па другім варыянце можа быць здзейснены пераход на двухузроўневую схему арганізацыі самакіравання за кошт ліквідацыі самакіравання на ўзроўні сельскіх Саветаў і стварэння там толькі адміністрацыяў або абрання ці прызначэння старастаў.

Першасны і ён жа базавы ўзровень самакіравання фармуецца за кошт трансфармацыі сучасных раёнаў, пасёлкаў, малых і сярэдніх гарадоў у 250 – 300 новых муніцыпальных утварэнняў. Радыус адлегласці тэрыторыі новай адзінкі ад цэнтра не павінен перавышаць 15 – 20 км, што на любым

транспарце можна пераадолець за адну гадзіну. Сярэдняя колькасць жыхароў кожнай адзінкі будзе складаць 35 – 40 тыс. грамадзянаў.

На другім, рэгіянальным узроўні замест сучасных 6 абласцей і г. Мінска могуць утварыцца 15 рэгіёнаў. Цэнтрамі іх павінны стаць буйныя беларускія гарады, а радыус адлегласці тэрыторыі новай адзінкі ад цэнтра не павінен перавышаць 60 – 80 км. Сярэдняя колькасць жыхароў такой рэгіянальнай адзінкі будзе складаць 650 – 700 тыс. грамадзянаў.

Прапануюцца і іншыя схемы рэфармавання, дзе мяняецца колькасць узроўняў самакіравання і дзяржаўнага кіравання, а таксама адзінкаў таго ці іншага ўзроўню, па-рознаму вызначаюцца задачы таго ці іншага ўзроўню самакіравання, па-рознаму вырашаецца пытанне іх падпарадкавання і ўзаемадзеяння. Але ва ўсіх варыянтах прысутнічае галоўнае, а менавіта тое, што адміністрацыйна-тэрытарыяльная рэформа павінна значна павысіць прававы статус кожнага суб'екта самакіравання, даць ім новы аб'ём паўнамоцтваў і гарантаваць самастойнасць і дзейнасць.

Раздзел 15

ЗАБЕСПЯЧЭННЕ ГАРАНТЫЯЎ ДЗЕЙНАСЦІ МЯСЦОВЫХ ОРГАНАЎ УЛАДЫ Ў БЕЛАРУСІ

Цяжка перабольшыць значэнне мясцовага самакіравання, якое з'яўляецца не толькі адной з важных інстытуцыяў грамадзянскай супольнасці, але і яе фундаментам. Менавіта мясцовае самакіраванне дае магчымасць грамадзянам непасрэдна прымаць удзел у кіраванні грамадскімі справамі, у рашэнні эканамічных і сацыяльных праблемаў, найбольш поўна і свабодна выяўляць свае інтарэсы. З рацыянальнага пункту погляду менавіта дзяржава павінна быць зацікаўленая ў развіцці мясцовага самакіравання, бо менавіта яно ажыццяўляе сувязь паміж грамадзянамі і дзяржаўнымі ўстановамі. Апроч таго, самакіраванне бярэ на сябе вырашэнне значнага аб'ёму праблемаў, якімі раней займалася дзяржава.

Аднак мясцовому самакіраванню, як і любой прававой інстытуцыі, павінны быць дадзеныя пэўныя гарантыі, якія дазваляць:

- забяспечыць яго самастойнасць і незалежнасць;
- забяспечыць стабільнасць і эфектыўнасць яго дзейнасці;
- стымуляваць яго далейшае развіццё.

Пад гарантыямі мясцовага самакіравання разумеюць агульныя і адмысловыя гарантыі. Да агульных гарантыяў мясцовага самакіравання належаць эканамічныя, палітычныя, сацыяльныя, культурныя адносіны, якія склаліся ў грамадстве і вызначаюць узровень развіцця краіны. Пад адмысловымі гарантыямі разумеюць прававыя сродкі, што забяспечваюць нармальную арганізацыю і функцыянаванне мясцовага самакіравання.

Да эканамічных гарантыяў мясцовага самакіравання належаць наяўная эканамічная сістэма грамадства, адзінства эканамічнай прасторы, вольны рух тавараў, паслугаў і фінансаў, свабода эканамічнай дзейнасці, аднолькавы падыход да разнастайных формаў уласнасці, а таксама замацаванне права на карыстанне зямлёй ды іншымі прыроднымі рэсурсамі. Да эканамічных гарантыяў належыць і заканадаўчае замацаванне эканамічнай і фінансавай асноваў дзейнасці мясцовых органаў улады.

Палітычныя гарантыі – заўсёды звязаныя з дэмакратычнай прававой і сацыяльнай сутнасцю дзяржавы, існаваннем у краіне народаўладдзя і дэмакратычнага палітычнага рэжыму, а таксама са ступенню дэцэнтралізацыі ўлады.

Да культурных гарантыяў трэба аднесці наяўную ў краіне сістэму культурных і ідэалагічных каштоўнасцяў, агульны ўзровень грамадскай і прававой свядомасці.

Існуюць і арганізацыйныя гарантыі, да якіх належаць інфармацыйна-метадычнае забеспячэнне дзейнасці мясцовых органаў улады, а таксама стварэнне сістэмы падрыхтоўкі муніцыпальных служачых – супрацоўнікаў мясцовых органаў улады.

У дачыненні да мясцовага самакіравання Канстытуцыя не ўтрымлівае нормаў, якія дакладна вызначалі б яе палітычна-прававую сутнасць і месца ў сістэме публічнай улады. Канстытуцыя не замацавала статусу мясцовай тэрытарыяльнай супольнасці як суб'екта права. Канстытуцыя Беларусі не прадугледжвае для Саветаў і выканкамаў права на судовую абарону пры прыняцці дзяржаўнымі органамі ўлады нарматыўных актаў, якія парушаюць іх правы. Мясцовыя органы ўлады не маюць права ініцыяваць працэс у Канстытуцыйным Судзе.

На вялікі жаль, не заўсёды выконваюцца і прадугледжаныя Канстытуцыяй палажэнні. У сувязі з гэтым трэба згадаць працэс ліквідацыі мясцовага самакіравання ў дзесятках адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак Беларусі і ператварэння шматлікіх гарадоў і пасёлкаў гарадскога тыпу ў тэрытарыяльныя адзінкі, якія не маюць уласных прадстаўнічых і выканаўчых органаў улады.

Трэба адзначыць і абмежаванне бюджэтнай самастойнасці мясцовых уладаў, калі вышэйшыя органы прымаюць удзел у збалансаванні бюджэтаў, вызначаючы межы ўзроўню бюджэтнага дэфіцыту або здымаючы лішкі бюджэтных сродкаў.

У адпаведнасці з арт. 122 Канстытуцыі разгляд спрэчак паміж рознымі ўзроўнямі адміністрацыі ў Беларусі магчымы толькі ў парадку адміністрацыйнай субардынацыі вышэйшаму органу – Савету ці выканаўчаму камітэту, Ураду ці Прэзідэнту краіны.

У Канстытуцыі замацаванае права грамадзянаў абскарджваць незаконныя дзеянні мясцовых органаў улады, калі яны парушаюць іх правы. На-

прыклад, у судзе можна аспрэчваць дзеянні выбарчых камісіяў, адмову выканкама ў рэгістрацыі ініцыятыўнай групы па правядзенню рэферэндуму або адмову даць згоду на правядзенне публічнай акцыі. Заканадаўствам прадугледжваецца крымінальная і адміністрацыйная адказнасць службовых асобаў за перашкоду рэалізацыі палітычных правоў грамадзянаў.

Усё вышэйсказанае ўздымае пытанне аб гарантыях, якія забяспечвалі б арганізацыйную і эканамічную самастойнасць суб'ектаў самакіравання, абарону правоў грамадзянаў пэўнай мясцовасці з дапамогай прававых сродкаў. У сувязі з гэтым адным з напрамкаў працэсу рэформаў мясцовых органаў улады павінна стаць канстытуцыйнае і заканадаўчае замацаванне юрыдычных, эканамічных, арганізацыйных і палітычных гарантыяў мясцовага самакіравання. Разгледзім некаторыя з юрыдычных гарантыяў.

1. Адною з найбольш важных юрыдычных гарантыяў з'яўляецца замацаванне ў Канстытуцыі і законах асноўных правоў, абавязкаў і паўнамоцтваў суб'ектаў самакіравання і іх органаў.
2. Забеспячэнне законнасці ў дзейнасці суб'ектаў і органаў самакіравання.
3. Абавязковасць выканання рашэнняў суб'ектаў мясцовага самакіравання і іх органаў.
4. Забарона на сумяшчэнне дэпутацкага мандата з працай у выканаўчых органах улады.
5. Стварэнне механізма адказнасці органаў мясцовага самакіравання, іх службовых асобаў і дэпутатаў за невыкананне сваіх абавязкаў.
6. Забарона на абмежаванне замацаваных Канстытуцыяй і законамі правоў суб'ектаў мясцовага самакіравання.
7. Забарона на ажыццяўленне мясцовага самакіравання органамі дзяржаўнай улады і службовымі асобамі дзяржаўнай адміністрацыі.
8. Абавязковасць разгляду дзяржаўнымі органамі прапанаваў, якія зыходзяць ад органаў мясцовага самакіравання.
9. Права органаў мясцовага самакіравання ствараць саюзы і асацыяцыі.
10. Судовая абарона правоў суб'ектаў мясцовага самакіравання.

Судовы парадак вырашэння спрэчак – гэта адна з асноўных гарантыяў незалежнасці і эфектыўнасці мясцовага самакіравання. Пытанне трэба разглядаць з дзвюх пазіцыяў. Па-першае, гэта судовы парадак скасавання

незаконных рашэнняў саміх суб'ектаў самакіравання, а па-другое, гэта судовая абарона правоў суб'ектаў самакіравання ад супрацьзаконнага дзяржаўнага ціску.

Судовы парадак скасавання супрацьзаконных рашэнняў найбольш адпавядае прынцыпам дэмакратычнай прававой дзяржавы. Рашэнне павінна быць абскарджанае ў судзе, а не касавацца вышэйшымі органамі ў адміністрацыйным парадку, бо такі парадак ліквідуе незалежнасць мясцовых органаў улады.

На вялікі жаль, Канстытуцыя Беларусі і Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» прадугледжваюць менавіта пазасудовы шлях касавання рашэнняў ніжэйшых органаў улады. Пры рэфармаванні наяўнай сёння сістэмы кіравання і самакіравання крокам наперад можна было б лічыць працэдуру прыпынення вышэйшым органам улады рашэння ніжэйшага органа з наступным вынясеннем судовага рашэння.

Закон не рэгулюе судовага парадку вырашэння спрэчак паміж Саветамі рознага ўзроўню і выканкамамі рознага ўзроўню па пытаннях іх кампетэнцыі. У Законе «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні» існуе адсылка да яшчэ не прынятага закона аб адміністрацыйнай працэдуры, які павінен прадугледзець парадак разгляду такіх спрэчак. Таму гэтая норма не працуе.

У большасці еўрапейскіх краінаў існуе адміністрацыйнае судаводства, у межах якога спецыяльны адміністрацыйныя суды разглядаюць спрэчкі паміж рознымі суб'ектамі і органамі кіравання і самакіравання, а таксама паміж грамадзянамі, іх аб'яднаннямі і органамі ўлады ці іх службовымі асобамі. Сучасная Расійская Федэрацыя на працягу апошніх гадоў у межах судовай рэформы паспяхова аднаўляе адміністрацыйнае судаводства.

Асновай для гэтага з'яўляецца арт. 11 Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання, дзе дакладна пазначана, што органы мясцовага самакіравання павінны мець права на судовую абарону.

Сістэмы адміністрацыйных судаў у Беларусі таксама не існуе. А інстытуцыю омбудсмена (парламенцкага ўпаўнаважанага) у Беларусі толькі плануецца ўвесці. Адміністрацыйныя спрэчкі з удзелам грамадзянаў і дзяржаўных органаў разглядаюцца ў судах агульнай юрысдыкцыі.

Такім чынам, будучая рэформа павінна садзейнічаць ўзнікненню практыкі судовага разгляду спрэчак на мясцовым узроўні.

Як ужо адзначалася, важнай гарантыяй самакіравання з'яўляецца адасобленасць сістэмы органаў мясцовай улады ад цэнтральных органаў улады і дзяржаднага адміністрацыі на мясцовым узроўні. Апроч таго, сярод гарантыяў прысутнічае права мясцовага самакіравання самастойна вызначаць уласную структуру, штат супрацоўнікаў, іх кампетэнцыю, тэрміны паўнамоцтваў і адказнасць.

За мяжой згаданае пытанне звычайна рэгулюецца статутам самакіравання. Статут для самакіравання з'яўляецца своеасаблівай канстытуцыяй, дзе рэгламентуюцца ўсе пытанні жыцця і дзейнасці тэрытарыяльнай супольнасці і органаў улады, якія яна стварае. Статут прымаецца на рэфэрэндуме ці Радай самакіравання і рэгіструецца ў дзяржаўным рэестры нарматыўна-прававых актаў. Такім чынам, дзяржава і другія суб'екты кіравання і самакіравання прызнаюць правы самакіравання, якому належыць статус.

У Беларусі такой практыкі няма. Адзінае выключэнне тычыцца горада Мінска. Рашэннем сесіі Мінгарсавета ў чэрвені 2001 года быў зацверджаны Статут горада Мінска. Права на ўласны статут Мінску было дадзенае Законом «Аб статусе сталіцы Рэспублікі Беларусь – горадзе Мінску», што быў прыняты ў ліпені 2000 года. Але ж досвед прыняцця статутаў самакіравання павінен быць распаўсюджаны на іншыя суб'екты самакіравання з мэтай дасягнення імі сапраўднай незалежнасці ад знешняга ціску.

Урэшце трэба згадаць палітычныя гарантыі мясцовага самакіравання. Развіццё мясцовага самакіравання непасрэдна залежыць ад наяўнага ў краіне палітычнага рэжыму. У сувязі з гэтым задача развіцця мясцовага самакіравання непасрэдна звязаная з задачай фармавання і ўмацавання ў Беларусі дэмакратычнага рэжыму. Пры яго адсутнасці пра рэальнае мясцовае самакіраванне можна казаць толькі ўмоўна.

Для эфектыўнага ажыццяўлення мясцовага самакіравання недастаткова намаганняў асобных мясцовых органаў улады. Практыка еўрапейскіх краінаў сведчыць, што на пэўным этапе ўзнікае рух мясцовых органаў улады для аб'яднання сваіх намаганняў, каб выступаць партнёрамі дзяржаўных структураў у развіцці самакіравання і рэфармавання краіны.

Права на такое аб'яднанне замацоўваецца арт. 10 Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання ў якасці аднаго з яго асноўных прынцыпаў. Ён заключаецца ў тым, што тэрытарыяльныя супольнасці і іх органы ўлады пры ажыццяўленні сваіх паўнамоцтваў маюць права супрацоўнічаць і аб'яд-

ноўвацца ў саюзы і асацыяцыі для вырашэння пытанняў, якія ўяўляюць агульны інтэрас.

Роля такіх саюзаў і асацыяцыяў заключаецца ў прадстаўленні інтарэсаў мясцовых органаў улады на ўзроўні цэнтральнага Урада і Парламента. Сяброўства ў саюзах самакіравання заснаванае на прынцыпе добраахвотнасці, а поспехі саюзаў у вырашэнні агульных праблемаў і аказанні якасных паслугаў насельніцтву павінны садзейнічаць павелічэнню іх колькасці нага складу.

З вышэйадзначанага вынікае, што напрамкамі дзейнасці асацыяцыяў і саюзаў мясцовых органаў улады з'яўляюцца:

- 1) абарона інтарэсаў мясцовых органаў улады;
- 2) абмен досведам паміж мясцовымі органамі ўлады;
- 3) інфармаванне дзяржаўных структураў аб інтарэсах мясцовых органаў улады пры распрацоўцы нарматыўных актаў агульнадзяржаўнага характару;
- 4) развіццё дэмакратыі на мясцовым узроўні;
- 5) эканамічнае развіццё мясцовых супольнасцяў;
- 6) абслугоўванне мясцовага насельніцтва;
- 7) дапамога ў вырашэнні экалагічных праблемаў;
- 8) падрыхтоўка і павышэнне кваліфікацыі службоўцаў мясцовых органаў улады.

У Беларусі сёння няма саюзаў і асацыяцыяў мясцовых органаў улады. Гэтая сітуацыя доўжыцца па наступных прычынах: па-першае, ні заканадаўца, ні выканаўчая ўлада дагэтуль не зрабілі рашучых крокаў па ўмацаванню мясцовага самакіравання і павышэнню ягонай ролі ў жыцці краіны. Па-другое, кіраўнікі мясцовых Саветаў, дэпутаты, чыноўнікі не маюць дастатковай інфармацыі пра дзейнасць такіх аб'яднанняў. Па-трэцяе, адсутнічае неабходная заканадаўчая база для стварэння саюзаў ці асацыяцыяў мясцовых органаў улады.

Мясцовыя Саветы разглядаюцца як прадстаўнічыя дзяржаўныя органы, а Закон «Аб грамадскіх аб'яднаннях» не дазваляе ствараць аб'яднанні з дзяржаўных органаў улады.

Тым не менш, палажэнні Грамадзянскага кодэкса Рэспублікі Беларусь пакідаюць магчымасць стварэння саюзаў ці асацыяцыяў. Апроч таго, Рэспубліка Беларусь падпісала Мадэльны закон краінаў СНД «Аб асноўных

прынцыпах мясцовага самакіравання», дзе непасрэдна запісанае права мясцовых органаў улады на аб'яднанне ў саюзы ці асацыяцыі для эфектыўнай рэалізацыі сваіх правоў і абароны ўласных інтарэсаў.

З'езд Саветаў, які адбыўся ў верасні 2000 г., закранаў пытанне аб праве мясцовых Саветаў на стварэнне сваіх аб'яднанняў. Пасля з'езда быў падрыхтаваны праект Дэкрэта Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь, які тычыўся некаторых захадаў па павышэнню ролі мясцовага кіравання і самакіравання. Адзін з пунктаў праекта Дэкрэта быў прысвечаны асацыяцыям мясцовых органаў улады, але гэты пункт не ўвайшоў у канчатковы тэкст Дэкрэта.

У дзяржавах, якія з'яўляюцца суседзямі Беларусі, створаныя і працуюць шматлікія асацыяцыі мясцовых органаў улады, якія аб'яднаныя на нацыянальным узроўні і маюць міжнароднае прадстаўніцтва ў структурах Савета Еўропы. Гэта дазваляе карыстацца міжнародным досведам і прыцягваць у краіну дадатковыя фінансавыя сродкі па разнастайных еўрапейскіх праграмах развіцця. Без узгаднення з нацыянальнымі саюзамі самакіравання ўрады і парламенты еўрапейскіх краінаў не вырашаюць ніводнага пытання, якое тычыцца дзейнасці мясцовага самакіравання.

У адносінах да Беларусі можна весці гаворку пра наступныя віды асацыяцыяў мясцовых органаў улады: аб'яднанні гарадскіх і пасялковых Саветаў, аб'яднанні раёнаў, аб'яднанні вобласцяў, аб'яднанні па агульнасці вырашальных праблемаў экалагічнага, вытворчага, дэмаграфічнага, камунікацыйнага ды іншага характару. Стварэнне аб'яднанняў мясцовых органаў улады значна павысіць гарантыі дзейнасці мясцовага самакіравання ў Беларусі.

Раздзел 16

КАЦЭПЦЫЯ РЭФОРМЫ МЯСЦОВАГА КІРАВАННЯ І САМАКІРАВАННЯ Ў БЕЛАРУСІ

Адной з актуальных праблемаў развіцця Рэспублікі Беларусь на сучасным этапе з'яўляецца ўдасканалванне дзейнасці мясцовых органаў улады. Рэформа мясцовага кіравання і самакіравання ў Беларусі павінна забяспечыць стварэнне такой іх сістэмы, якая паўней адпавядала б патрабаванням дэмакратычнай сацыяльнай прававой дзяржавы, дзейнічала б эфектыўна і паводле агульнапрынятых міжнародных прававых нормаў.

На працягу ўсяго перыяду існавання незалежнай беларускай дзяржавы адбывалася няспыннае змяненне заканадаўства ў сферы мясцовага самакіравання. Але гэты працэс быў пераважна бессістэмны і ўнутрана супярэчлівы, яго развіццё не з'яўлялася вынікам рэалізацыі адзінай доўгатэрміновай праграмы рэформы мясцовага кіравання.

Так, тэндэнцыі ў развіцці мясцовага самакіравання па прынцыпах Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні, якія наметліся яшчэ да прыняцця «Закона аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы ў БССР» (1988 – 1991гг.), змяніліся няўдалымі эксперыментамі з прэзідыумаў Саветаў дэпутатаў і з Саветамі першаснага ўзроўню (1991 – 1994гг.). Потым наступіў перыяд квазірэформаў па прынцыпах узмацнення цэнтралізацыі і адміністравання (1995 – 2000гг.). Але ў апошнія гады шэраг прадстаўнікоў уладных структураў зноў пачалі дэманстраваць зацікаўленасць у праблемах дэцэнтралізацыі, узмацнення самакіравання і, у тым ліку, у распрацоўцы Канцэпцыі рэформы мясцовых органаў улады.

А неабходнасць распрацоўкі і ажыццяўлення такой праграмы ці канцэпцыі відавочная. Усе суседнія з Беларуссю дзяржавы на працягу апошніх 10 гадоў ажыццявілі рэформы ўлады і пайшлі далёка наперад ад нас у канстытуцыйна-прававым рэгуляванні інстытуцыяў мясцовага самакіравання і ў правядзенні зменаў, накіраваных на стварэнне рэальнай самастойнай мясцовай улады.

Першай канцэпцыяй рэфармавання мясцовых органаў улады ў Беларусі была канцэпцыя, распрацаваная ў 1993 г. па заказе Інстытута эканомікі Нацыянальнай Акадэміі навук Рэспублікі Беларусь творчым калектывам пад кіраўніцтвам У. Фацеева.

Канцэпцыя прапанавала фармаванне ў Рэспубліцы Беларусь мадэлі дзяржаўнага кіравання і самакіравання, якая адпавядала б асноўным прынцыпам Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні. Пры стварэнні канцэпцыі быў улічаны гістарычны досвед развіцця самакіравання ў Беларусі, а таксама досвед рэформаў органаў мясцовай улады ў краінах Цэнтральнай і Усходняй Еўропы. Канцэпцыя прадугледжвала два этапы рэфармавання дзяржаўнага кіравання на мясцовым узроўні і сістэмы мясцовых прадстаўнічых органаў улады.

На першым этапе прапаноўвалася правесці размежаванне сістэмы дзяржаўнага кіравання на мясцовым узроўні і сістэмы прадстаўнічых органаў улады на аснове прынцыпаў Еўрапейскай Хартыі. Прадугледжваўся таксама пераход з трохузроўневай на двухузроўневую сістэму самакіравання шляхам скасавання абласных структураў прадстаўнічых органаў улады, але захавання абласных выканаўчых камітэтаў. Апроч таго, прапаноўваліся розныя варыянты аб'яднання прадстаўнічых органаў улады на тэрыторыі раёнаў і гарадоў.

Важным крокам на шляху стварэння сістэмы самакіравання аўтары канцэпцыі лічылі стварэнне сістэмы адміністрацыйнай юстыцыі для вырашэння спрэчных пытанняў, якія ўзнікаюць паміж рознымі органамі ўлады.

Другі этап правядзення рэформы мясцовых органаў улады ўключаў у сябе падрыхтоўку і ўвядзенне навукова-абгрунтаванай сістэмы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Рэспублікі Беларусь. Канцэпцыя была дапрацаваная ў 1994 г. у Цэнтры праблемаў самакіравання грамадскага аб'яднання «Фонд імя Льва Сапегі». Для прававога забеспячэння рэформы прапаноўвалася і была ажыццёўленая распрацоўка шэрага новых заканадаўчых актаў. Таксама былі прапанаваны змяненні і дапаўненні ў дзейснае на той момант заканадаўства, у тым ліку ў раздзел V Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь.

Названая канцэпцыя і законапраекты прайшлі юрыдычную экспертызу і атрымалі станоўчую адзнаку спецыялістаў. Пакет законапраектных матэрыялаў быў перададзены ў Вярхоўны Савет Беларусі і абмеркаваны ў па-

стаянних камісіяў. Аднак, на вялікі жаль, названая канцэпцыя не была рэалізаваная, а патэнцыял экспертаў не быў запатрабаваны.

У канцы 1994 – пачатку 1995 г. Адміністрацыя Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь выступіла з нарматворчымі ініцыятывамі, накіраванымі не на развіццё самакіравання, а на далейшае ўзмацненне выканаўчай галіны ўлады, і стварэнне праславаўтай вертыкалі, пра што ўжо было сказана вышэй.

У выніку адбылося парушэнне нармальнага заканадаўчага працэсу ў сферы самакіравання. Распрацоўка канцэпцыі рэформы і лакальных законапраектаў, якія дэталёва разглядалі б канкрэтную праблему самакіравання, была замененая выданнем указаў і дэкрэтаў Прэзідэнта Беларусі. Гэтыя нарматыўныя акты ўступалі ў супярэчнасць з дзейным заканадаўствам, што на працягу 1994 – 1996 г. неаднойчы было адзначана ў рашэннях Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь.

Пачаткам аднаго з найзначнейшых пераўтварэнняў у сферы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага ўпарадкавання было выданне Указа Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 19.09.1995 г. № 383 «Аб правядзенні рэформы органаў мясцовага кіравання і самакіравання». У адпаведнасці з ім у гарадах з раённым дзяленнем ліквідаваліся Саветы дэпутатаў і выканкамы, а замест іх ствараліся раённыя адміністрацыі, наўпрост падпарадкаваныя гарвыканкаму. У выніку былі ліквідаваныя больш за 20 раённых Саветаў у гарадах.

Потым выйшлі Указы Прэзідэнта ад 20.10.1995 г. №№ 433 і 434, у якіх убачылі свет Палажэнне і парадак аб'яднання аднайменных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак з адным адміністрацыйным цэнтрам. У адпаведнасці з гэтымі Указамі ў цэнтрах адміністрацыйных раёнаў – гарадах раённага падпарадкавання і пасёлках гарадскога тыпу, – а потым і ў шмат якіх гарадах абласнога падпарадкавання ліквідаваліся гарадскія і пасялковыя Саветы і ствараліся адзіныя прадстаўнічы і выканаўчы раённыя органы ўлады. У выніку былі ліквідаваныя больш за 80 гарадскіх і пасялковых Саветаў.

Гэтыя пераўтварэнні з пункту погляду Еўрапейскай Хартыі з'яўляюцца прамым парушэннем арт. 23 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь і ўшчамленнем праваў грамадзянаў на самакіраванне.

Тым больш, што аб'яднанне адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак ва ўсіх выпадках было праведзенае без уліку меркавання саміх грамадзянаў, што з'яўляецца парушэннем арт. 120 Канстытуцыі. Такі ж пункт по-

гляду меў Канстытуцыйны Суд, які вынес заключэнне аб супярэчнасці вышэйназваных указаў дзейснаму ў 1995 – 1996 г. заканадаўству.

Наступнай канцэпцыяй можна лічыць праект пастановы Прэзідыума Вярхоўнага Савета XIII склікання, падрыхтаваны ў верасні 1996 г. Камісіяй па дзяржбудаўніцтву і мясцоваму самакіраванню. Праект прапаноўваў:

- 1) прыняцце Канцэпцыі пераўтварэння мясцовых Саветаў;
- 2) прыняцце Канстытуцыйнага закона «Аб падрыхтоўцы і правядзенні рэформы сістэмы мясцовых органаў улады ў Беларусі»;
- 3) распрацоўку на аснове Канцэпцыі і прыняцце доўгачасовай нацыянальнай праграмы рэформы сістэмы мясцовых органаў улады;
- 4) стварэнне ў мэтах рэалізацыі Канцэпцыі Дэпартамента па справах самакіравання, Нацыянальнай асацыяцыі самакіраванняў, трэнінгавых цэнтраў для павышэння кваліфікацыі дэпутатаў мясцовых Саветаў і службоўцаў выканкамаў.

Падзеі восні 1996 г. і парламенцкі крызіс, які наступіў пасля іх, не дазволілі пачаць рэалізацыю гэтага праекта. У далейшым заканадаўцы вымушаныя былі пастаянна ўносіць змяненні ў Закон «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні», каб прывесці яго ў адпаведнасць з дэкрэтамі і ўказамі Прэзідэнта.

Толькі ў 1999 г. Адміністрацыя Прэзідэнта і заканадаўцы пачалі працяг зацікаўленасць у распрацоўцы новага варыянту Канцэпцыі рэформы мясцовага кіравання і самакіравання. У Палаце Прадстаўнікоў была створаная рабочая група па дапрацоўцы праекта «Асноўных палажэнняў (Канцэпцыі) рэфармавання мясцовага самакіравання ў Беларусі», які быў падрыхтаваны сакратарыятам Нацыянальнага Сходу. Менавіта гэты праект быў вынесены на 3'езд Саветаў дэпутатаў у верасні 2000 г. На з'ездзе прагучалі прапановы аб неабходнасці прыняцця доўгачасовай праграмы дзяржаўнай падтрымкі мясцовага самакіравання, аб распрацоўцы Кодэкса мясцовага самакіравання, але, на вялікі жаль, сур'ёзнага абмеркавання Канцэпцыі на 3'ездзе не атрымалася.

У падагульняльны дакумент 3'езда былі ўключаныя пункты аб падаўжэнні распрацоўкі Канцэпцыі рэформы мясцовага кіравання і самакіравання. Некалькім калектывам дзяржаўных устаноў было даручана падрыхтаваць свае прапановы ў будучую Канцэпцыю. У прыватнасці, у працы над Канцэпцыяй удзельнічаюць Цэнтр законапраектнай дзейнасці пры

Прэзідэнце Рэспублікі Беларусь, Інстытут эканомікі Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі і НДІ эканомікі Міністэрства эканомікі Беларусі. Па ўласнай ініцыятыве па-ранейшаму вядуць сваю працу над Канцэпцыяй і эксперты Грамадскага аб'яднання «Фонд імя Льва Сапегі».

Безумоўна, распрацоўка Канцэпцыі рэфармавання мясцовага кіравання і самакіравання будзе апраўданая як з навуковага, так і з практычнага пункту погляду толькі ў тым выпадку, калі будзе асноўвацца на прынцыпах Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні. Іншы шлях не можа быць эфектыўным, бо, па-першае, не прывядзе да стварэння ў Беларусі сістэмы рэальнага мясцовага самакіравання, а па-другое, не вырашыць задачы інтэграцыі нашай дзяржавы ў Раду Еўропы, што магчыма толькі пры прыняцці прынцыпаў Еўрапейскай Хартыі.

Поспеху рэфармавання мясцовага кіравання і самакіравання ў значнай ступені будуць спрыяць слушна выбраныя тэмпы і этапы. Разгледзім варыянт Канцэпцыі, распрацаваны Цэнтрам законапраектнай дзейнасці, які прапануе ажыццяўленне паэтапнага пераходу да больш развітых формаў дэцэнтралізацыі.

На першым этапе, у 2002 – 2003 гг., прапануецца выканаць комплекс навукова-даследчых работаў па ўсіх напрамках правядзення рэформы, а таксама стварыць арганізацыйна-прававыя ўмовы для шчыльнага ўзаемадзеяння галінаў улады як у ходзе правядзення рэформы, так і пры рэалізацыі сваіх паўнамоцтваў.

На другім этапе, у 2003 – 2015 гг., прапануецца рэфармаванне арганізацыйна-функцыянальнай структуры мясцовых прадстаўнічых і выканаўчых органаў улады з улікам пераразмеркавання паміж імі функцыяў. Стварэнне эканамічнай асновы самакіравання пры дапамозе заканадаўчага выдзялення з дзяржаўнай уласнасці камунальнай уласнасці, рэфармаванне бюджэтна-падатковай сферы дзейнасці мясцовых органаў улады.

На трэцім этапе, пасля 2015 г., прапануецца фармаванне мясцовага самакіравання як уладнай інстытуцыі, якая заканадаўчым шляхам будзе выведзена з сістэмы дзяржаўных органаў улады.

Прыведзены варыянт Канцэпцыі пакідае дваістае ўражанне. З аднаго боку, дэкларуецца прыхільнасць да палажэнняў Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні, а з другога – аўтары па-ранейшаму разглядаюць кіраванне і самакіраванне як адзіную з'яву і, больш за тое, пастаянна ставяць самакіраванне ў падпарадкаванае ад кіравання становішча.

Здзіўляюць і тэрміны. Фармаванне самакіравання, якое адпавядае еўрапейскім стандартам, адкладаецца, без усялякай на тое падставы, на перыяд пасля 2015 г. З такім ходам рэформы цяжка згадзіцца тым больш, што аб'ектыўна існуюць тэрміны, з якімі і трэба звяртаць рух наперад змяненняў у сферы самакіравання. Гэта тэрміны выбараў у мясцовыя Саветы.

За перыяд з 2003 па 2007 гг. павінны быць прынятыя прынцыповыя рашэнні па рэфармаванні мясцовага самакіравання ў Беларусі – Закон аб правядзенні рэформы або Нацыянальная праграма такога ж зместу. І, у адпаведнасці з вышэйназваным законам ці праграмай, трэба правесці пераўтварэнні ў сферы дзяржаўнага кіравання ў рэгіёнах і непасрэдна мясцовага самакіравання. Гэты працэс дазволіць падчас наступных выбараў у мясцовыя Саветы ў 2007 г. весці дыялог з міжнароднымі арганізацыямі аб рэальным існаванні ў Беларусі мясцовага самакіравання, арганізаванага згодна з прынцыпамі Еўрапейскай Хартыі.

Сёння ў Рэспубліцы Беларусь сярод спецыялістаў у галіне мясцовага самакіравання няма сумненняў у тым, што дэцэнтралізацыя ўлады неабходная. Галоўная цяжкасць заключаецца ў спосабах ажыццяўлення адпаведных мерапрыемстваў. Асаблівасцю праблемы з'яўляецца тое, што яна закранае інтарэсы вялікага пласта адміністратараў, якім і даручана яе вырашаць, часам без пэўных перспектываў для сябе.

У сувязі з гэтым канцэпцыя рэформы павінна быць не так ідэальная, як рэальная. Яе змест павінен быць дастаткова канкрэтным, несці нарматыўны патэнцыял, які потым будзе развівацца ў законах. А галоўная частка канцэпцыі павінна ўключаць у сябе асноўныя палажэнні Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні, Еўрапейскай Хартыі гарадоў і Мадэльнага закона СНД «Аб агульных прынцыпах арганізацыі мясцовага самакіравання», а таксама абавязваць на нацыянальна-гістарычныя традыцыі беларускага самакіравання.

Ацэнка сённяшняга становішча (статусу) улады ў Беларусі як манопольна-дзяржаўнай прыводзіць да высновы, што без унясення змяненняў у Асноўны закон не абысціся.

Для прынцыповага змянення цяперашняй сітуацыі і стварэння дзеяздольнага мясцовага самакіравання прапануецца распрацаваць і зацвердзіць Нацыянальную праграму развіцця ў Рэспубліцы Беларусь мясцовага самакіравання і дзяржаўнага кіравання на мясцовым узроўні. Названая канцэп-

цыя, ці праграма, абавязкова павінна ўлічваць рэкамендацыі Еўрапейскай Хартыі аб мясцовым самакіраванні 1985 г. і Мадэльнага закона дзяржаваў-удзельнікаў СНД 1998 г. «Аб агульных прынцыпах арганізацыі мясцовага самакіравання».

Канцэпцыя павінна суправаджацца пакетам законапраектаў, якія створаць шырокую нарматыўна-прававую базу ў сферы дзейнасці мясцовых органаў улады. Змяненні ў законах павінны закрануць наступныя прынцыповыя палажэнні:

1. Значэнне і роля мясцовага самакіравання. Недастаткова ўнясення ў Канстытуцыю і Закон толькі згадвання пра існаванне мясцовага самакіравання, як гэта зроблена цяпер у пятым раздзеле Канстытуцыі. Трэба ўжо ў першым раздзеле Канстытуцыі – «Асновы канстытуцыйнага ладу» – указаць, што грамадзянам гарантуецца права на ўдзел у прыняцці публічных рашэнняў як праз органы дзяржаўнай улады, так і праз органы мясцовага самакіравання. Гэтым самым інстытуцыя мясцовага самакіравання будзе дэклараваная як адна з асноваў канстытуцыйнага ладу разам з інстытуцыямі парламентарызму, урада, прэзідэнцтва, суда.

2. Суб'ект мясцовага самакіравання. Неабходна заканадаўчым шляхам замацаваць палажэнне аб тым, што суб'ектам мясцовага самакіравання з'яўляюцца не нейкія фармалізаваныя структуры – выбаныя або прызначаныя органы, а само тэрытарыяльнае згуртаванне грамадзянаў, якое мае права рэалізоўваць свае паўнамоцтвы як непасрэдна, так і з дапамогай адмыслова створаных ім органаў.

3. Незалежнасць мясцовага самакіравання. Неабходна ліквідаваць адзяржаўленне мясцовага самакіравання, а значыць, яго фармальную залежнасць ад сістэмы органаў дзяржаўнай улады. Для гэтага трэба ўнесці ў першы раздзел Канстытуцыі і ў Закон палажэнне аб самастойнасці сістэмы органаў мясцовага самакіравання і неўваходжанні іх у сістэму органаў дзяржаўнай улады. Тут жа трэба адзначыць, што наяўны ў сістэме органаў дзяржаўнай улады прынцып раздзялення заканадаўчай, выканаўчай і судовай кампетэнцыі замяшчаецца ў сістэме органаў мясцовага самакіравання прынцыпам раздзялення кампетэнцыі паміж рознымі ўзроўнямі мясцовага самакіравання.

4. Эканамічная аснова мясцовага самакіравання. Неабходна канстытуцыйным і заканадаўчым спосабам прызнаць існаванне муніцыпальнай, або

камунальнай, уласнасці разам з дзяржаўнай і прыватнай. Прызнанне муніцыпальнай (камунальнай) уласнасці самастойнай формай уласнасці дазволіць стварыць на яе аснове эканамічны фундамент дзейнасці мясцовага самакіравання.

5. Размежаванне кампетэнцыі мясцовага самакіравання і дзяржавы. Неабходна заканадаўчым шляхам размежаваць кампетэнцыю дзяржавы і мясцовага самакіравання пры ажыццяўленні імі публічнай улады ў межах адной і той самай тэрытарыяльнай адзінкі. Вынікам размежавання з'явіцца, з аднаго боку, самастойнае і пад сваю адказнасць вырашэнне пытанняў мясцовага значэння, актуальных для гэтай тэрыторыі, а з другога – вырашэнне агульнадзяржаўных пытанняў, якія тычацца гэтай самай тэрыторыі, выключна органамі дзяржаўнай адміністрацыі, адмыслова створанымі для гэтай тэрыторыі.

6. Базавы ўзровень мясцовага самакіравання. Неабходна заканадаўчым шляхам вызначыць, што базавым узроўнем самакіравання з'яўляецца ўзровень, найбольш прыбліжаны да грамадзянаў. Такім чынам, ва ўмовах Беларусі павінна адбыцца аб'яднанне паняццяў першасны і базавы ўзровень мясцовага самакіравання. У адпаведнасці з прынцыпам субсідыярнасці на базавым узроўні павінен канцэнтравацца найбольшы аб'ём паўнамоцтваў і адэкватны ім аб'ём матэрыяльных і фінансавых сродкаў для забеспячэння магчымасці рэалізацыі гэтых паўнамоцтваў.

7. Размежаванне кампетэнцыі розных узроўняў мясцовага самакіравання. Неабходна заканадаўчым спосабам размежаваць кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання рознага ўзроўню шляхам замацавання за кожным узроўнем выключнай кампетэнцыі па пэўным шэрагу пытанняў мясцовага значэння. Трэба ўказаць, што, у адпаведнасці з прынцыпам субсідыярнасці, пытанні, не аднесенныя да чыёй-небудзь кампетэнцыі, знаходзяцца ў распараджэнні базавага ўзроўню мясцовага самакіравання. Гэта ліквідуе канфліктную мадэль узасмаадносінаў і іерархічнасць розных узроўняў мясцовага самакіравання.

8. Удасканальванне сістэмы выбараў у мясцовыя органы ўлады. Неабходна ўнесці ў Выбарчы Кодэкс змяненні, якія тычацца пераходу з мажарытарнай сістэмы прадстаўніцтва да прапарцыйнай або змяшанай сістэмы з магчымасцю прэферэнцыяў у выбарчых спісах. Гэта прывядзе да максімальнага ўліку поглядаў малых групаў выбаршчыкаў і магчымасці прадстаўлення іх інтарэсаў у мясцовым органе ўлады. Апроч таго, гэта зробіць

работу мясцовага органа ўлады больш эфектыўнаю і «пазрыстай». У Выбарчы Кодэкс трэба таксама ўнесці змяненні, якія прадухільваюць дзеянні па фальсіфікацыі рэзультатаў выбараў, а менавіта – змяніць парадак фармавання выбарчых камісіяў і пашырыць правы грамадскіх назіральнікаў.

9. Фармаванне прадстаўнічымі органамі мясцовай ўлады ўласных выканаўчых органаў. Неабходна даць прадстаўнічым органам мясцовай улады права самастойна фармаваць мясцовыя выканаўчыя органы і кантраляваць іх не толькі з пункту погляду выканання заканадаўства, але і з пункту погляду мэтазгоднасці прыняцця рашэнняў, эфектыўнасці іх рэалізацыі і кваліфікацыі выканаўцаў.

10. Фінансавая самастойнасць мясцовага самакіравання. Вылучэнне мясцовага самакіравання з сістэмы дзяржаўных органаў улады, фармаванне эканамічнай асновы мясцовага самакіравання шляхам стварэння муніцыпальнай (камунальнай) формы ўласнасці, а таксама размежаванне кампетэнцыі паміж рознымі ўзроўнямі самакіравання і паміж самакіраваннем і дзяржавай павінна забяспечыць фінансавую незалежнасць і самастойнасць мясцовага самакіравання. Апроч таго, неабходныя заканадаўчыя змяненні, якія замацавалі б за мясцовым самакіраваннем уласныя крыніцы даходаў, пашырылі б іх паўнамоцтвы ў сферы мясцовага падаткаабкладання, распраджэння муніцыпальнай уласнасцю і прыроднымі рэсурсамі, зрабілі б немагчымым цэнтралізаванае выманне сродкаў з мясцовых бюджэтаў і стварэнне сістэмы выраўноўвання даходаў мясцовых самакіраванняў.

11. Права стварэння саюзаў і асацыяцыяў мясцовых органаў улады. Неабходна заканадаўчым шляхам даць права мясцовым органам улады на стварэнне саюзаў і асацыяцыяў мясцовых самакіраванняў як па тэрытарыяльнай, так і па функцыянальнай прыкмеце. Апроч таго, неабходна даць мясцовым органам улады ўсіх узроўняў права ўступаць у міжнародныя саюзы і асацыяцыі. Такая практыка дазволіць эфектыўней вырашаць мясцовыя праблемы, а таксама адстойваць правы мясцовых самакіраўніцтваў ад умяшальніцтва дзяржавы.

12. Забеспячэнне гарантыяў і стварэнне пераемнасці ў дзейнасці мясцовага самакіравання. Неабходна ўнесці ў заканадаўства змяненні, якія прадугледжваюць стварэнне і дзяржаўную рэгістрацыю спецыяльных дакументаў – Статутаў, якія рэгламентуюць парадак фармавання і дзейнасць кожнага органа мясцовага самакіравання. Такі дакумент павінен замацоўваць правы і абавязкі грамадзянаў і органаў улады на адпаведнай тэрыторыі і

з'яўляцца дакументам, які кансалідуе тэрытарыяльнае згуртаванне грамадзянаў.

13. Пазасудовы парадак вырашэння спрэчных пытанняў у сферы мясцовага самакіравання і дзяржаўнага кіравання. Неабходна правесці змяненні ў Канстытуцыі і заканадаўстве, звязаныя з абмежаваннем і далейшай ліквідацыяй адміністрацыйнага, г.зн. пазасудовага парадку вырашэння канфліктаў у сферы мясцовага самакіравання. Адначасова з гэтым неабходна стварыць адміністрацыйную юстыцыю як спецыяльную судовую інстытуцыю па вырашэнні спрэчных пытанняў і адстойванні правоў грамадзянаў, юрыдычных асобаў, тэрытарыяльных згуртаванняў грамадзянаў і мясцовых органаў улады ў выпадку прыняцця мясцовымі і цэнтральнымі органамі ўлады рашэнняў ці ажыццяўлення дзеянняў, якія парушаюць правы грамадзянаў.

14. Муніцыпальная служба. Неабходна ўдасканаліць заканадаўства аб мясцовым самакіраванні ў мэтах стварэння муніцыпальнай службы. Пад муніцыпальнай службай трэба разумець асобны від публічнай дзейнасці, звязаны з разглядам пытанняў, прыняццем і выкананнем рашэнняў па комплексе мясцовых праблемаў і задавальненнем патрэбаў грамадзянаў, але не мае дачынення да выканання дзяржаўных службовых абавязкаў.

15. Правядзенне рэформы адміністрацыйна-тэрытарыяльнага ўпарадкавання. Неабходна ўнесці змяненні ў пункты заканадаўства, якія разглядаюць пытанні адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу і ўпарадкавання Беларусі. Змяненні павінны тычыцца вызначэння прынцыпаў, у адпаведнасці з якімі тэрытарыяльным згуртаванням грамадзянаў даецца права на самакіраванне, а таксама стварэння на аснове новага адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу эканамічна самадастатковых мясцовых самакіраванняў і рэгіёнаў, садзейнічання іх развіццю, аптымізацыі ўзаемаадносін аўтацэнтральных і мясцовых уладаў.

У афіцыйных колах выказваюцца прапановы аб прыняцці спецыяльнага Кодэкса, прысвечанага пытанням мясцовага кіравання і самакіравання. У гэтых прапановах адлюстроўваецца неразумнае ўсёй складанасці праблемы дзейнасці мясцовых органаў улады або свядомае яе спрашчэнне.

Адносіны ў сферы загадвання толькі самакіравання настолькі разнастайныя, што наўрад ці іх магчыма ахапіць у адным нарматыўным дакуменце. Таму найбольш прывабным бачыцца варыянт, калі следам за Кан-

цэпцыяй па забеспячэнню рэформы будзе прыняты цэлы пакет законапраектаў.

Апроч вышэйназваных праектаў Закона «Аб мясцовым самакіраванні» і Закона «Аб тэрытарыяльных органах дзяржадна-адміністрацыі», з'яўляюцца актуальнымі і павінны быць распрацаваныя такія законапраекты, як: «Аб статусе служачага самакіравання», «Аб Статутах самакіравання», «Аб камунальнай уласнасці», «Аб фармаванні камунальнай уласнасці», «Аб бюджэце самакіравання», «Аб мясцовых падатках і зборах», «Аб зямельнай рэформе», «Аб вырашэнні спрэчак у сферы кіравання і самакіравання», «Аб выраўноўванні даходаў самакіраванняў», «Аб саюзах самакіраванняў».

Павінны быць унесены значныя змяненні і дапаўненні ў Закон «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным дзяленні і парадку вырашэння пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага ўпарадкавання Рэспублікі Беларусь», а таксама ў Выбарчы Кодэкс Рэспублікі Беларусь. Змяненні павінны закрануць такія дзейсныя сёння законы, як «Аб уласнасці ў Рэспубліцы Беларусь», «Аб падатках і зборах у бюджэт Рэспублікі Беларусь», «Аб рэспубліканскім і мясцовым бюджэтах», «Аб дзяржаўнай службе», Дзяржаўны Кодэкс Рэспублікі Беларусь і шэраг іншых законаў.

ных стран. Правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.

22. Карамышев А.В., Дриц В.И. Комментарий к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». – Мн.: ООО ИПА Регистр, 2001.

23. Кивель В.Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. – Мн.: ОО «Фонд им. Льва Сапегі», 2000.

24. Ковешников Е.М. Муниципальное право / Краткий курс. – М.: Норма, 2002.

25. Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта / Материалы международной конференции 29.01.2002 г. – Мн.: ОБСЕ, 2002.

26. Кузнецов И.Н., Шелкопляс В.А. История государства и права Беларуси. – Мн.: Дикта, 1999.

27. Кунович Г.Г. Предложения по концепции реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси / Белорусский рынок. 1994. № 40.

28. Курак А.И. Конституционное право Республики Беларусь в таблицах, схемах и определениях (справочное пособие). – Мн.: ООО «Юнипресс», 2001.

29. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – нач. 90-х гг. XIX в. – Л.: Наука, 1984.

30. Постовой Н.В. Муниципальное право России. Вопросы и ответы. – М.: Юриспруденция, 2002.

31. Разработка новых правил игры в новых условиях / Т. 3. Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну. – Будапешт, 2001.

32. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. – Мн.: Амалфея, 2002.

33. Сільчанка М.В. Мясцовае самакіраванне. – Гародня: ГА «Фонд імя Льва Сапегі», 1998.

34. Четвериков В.С. Муниципальное право / Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2002.

35. Юхо Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі. – Мн.: Універсітэцкае, 1992.

36. Skrzydło Wiesław Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r./ Komentarz, wydanie IV. – Kraków: Zakamycze, 2002.

АСАБЛІВАСЦІ КАМПЕТЭНЦЫІ САВЕТАЎ РОЗНАГА ТЭРЫТАРЫЯЛЬНАГА ЎЗРОЎНЮ

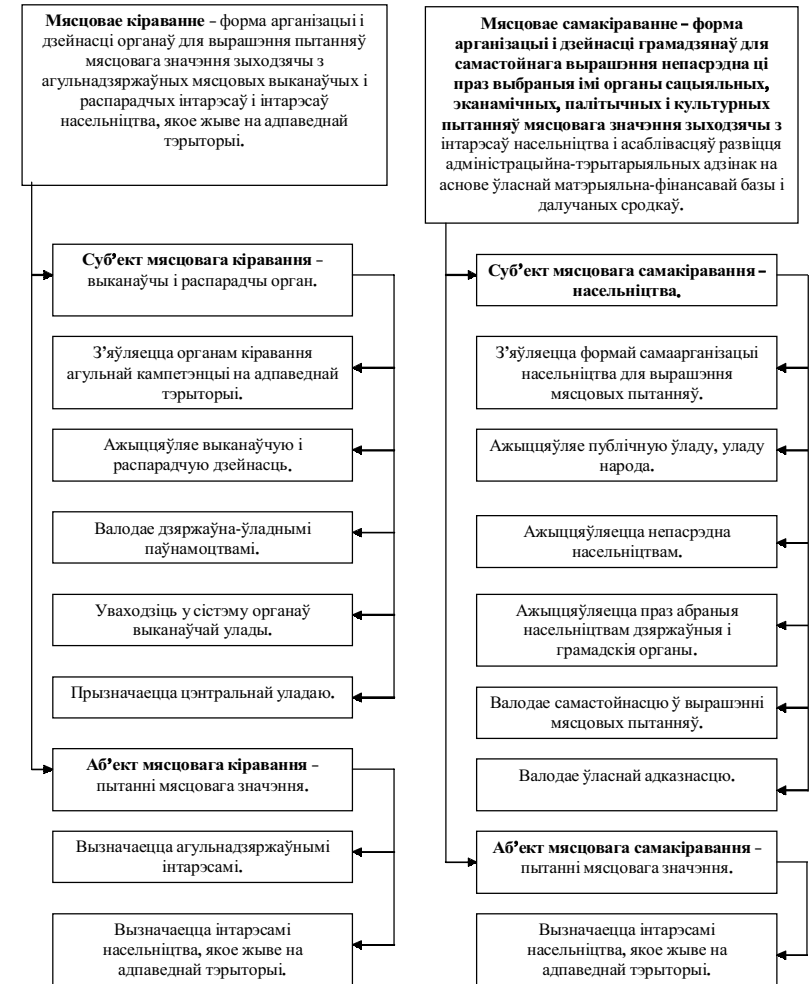
(згодна з беларускім заканадаўствам)

Першасны ўзровень	Базавы ўзровень	Абласны ўзровень
1.1. Забеспячэнне выканання на падведмаснай Савету тэрыторыі законаў РБ, актаў Прэзідэнта РБ, іншых актаў вышэйшых дзяржаўных органаў. 1.2. Ажыццяўленне кантролю за іх выкананнем усімі прадпрыемствамі, арганізацыямі, установамі і аб'яднаннямі, якія знаходзяцца на падведмаснай Савету тэрыторыі.	1.1. Забеспячэнне выканання на падведмаснай Савету тэрыторыі законаў РБ, актаў Прэзідэнта РБ, іншых актаў вышэйшых дзяржаўных органаў. 1.2. Ажыццяўленне кантролю за іх выкананнем усімі прадпрыемствамі, арганізацыямі, установамі і аб'яднаннямі, якія знаходзяцца на падведмаснай Савету тэрыторыі.	
2.1. Зацвярджэнне праграмаў жыллёвага будаўніцтва, добраўпарадкавання тэрыторыі, дарожнага будаўніцтва, камунальна-бытавога і сацыяльна-культурнага абслугоўвання насельніцтва на падведмаснай тэрыторыі, а таксама аховы прыроды. 2.2. Кантроль за выкананнем гэтых праграмаў і зацвярджэнне справаздач аб іх выкананні.	2.1. Зацвярджэнне праграмаў жыллёвага будаўніцтва, добраўпарадкавання тэрыторыі, дарожнага будаўніцтва, камунальна-бытавога і сацыяльна-культурнага абслугоўвання насельніцтва на падведмаснай тэрыторыі, а таксама аховы прыроды. 2.2. Кантроль за выкананнем гэтых праграм і зацвярджэнне справаздач аб іх выкананні.	
3. Увядзенне мясцовых падаткаў, збораў і пошлінаў у межах кампетэнцыі, вызначанай заканадаўствам РБ.	3. Увядзенне мясцовых падаткаў, збораў і пошлінаў у межах кампетэнцыі, вызначанай заканадаўствам РБ,	3.1. Увядзенне згодна з заканадаўствам РБ мясцовых падаткаў, збораў і пошлінаў.

Першасны ўзровень	Базавы ўзровень	Абласны ўзровень
	а таксама тарыфаў па аплаце бытавых, камунальных, транспартных ды іншых паслугаў, калі гэта не вызначана вышэйшымі дзяржаўнымі органамі.	3.2. Спрыянне ў вызначаных заканадаўствам РБ выпадках сбалансаванасці бюджэтаў адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак на тэрыторыі канкрэтнай вобласці ці г. Мінска.
4. Вырашэнне ў вызначаным парадку пытанняў аб прыватызацыі камунальнай уласнасці.	4.1. Зацвярджэнне схемаў кіравання мясцовай гаспадаркай і камунальнай уласнасцю. 4.2. Зацвярджэнне праграмаў прыватызацыі.	
5. Распараджэнне і кантроль адпаведна заканадаўству РБ выкарыстання земляў, іх нетраў, вады, лясоў, паляўнічых і рыбалоўных угоддзяў, іншых прыродных рэсурсаў, якія знаходзяцца ў распараджэнні адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.	5. Распараджэнне і кантроль адпаведна заканадаўству РБ выкарыстання земляў, іх нетраў, вады, лясоў, паляўнічых і рыбалоўных угоддзяў, іншых прыродных рэсурсаў, якія знаходзяцца ў распараджэнні адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак.	5. Рэгуляванне зямельных адносінаў у межах кампетэнцыі, прадугледжанай заканадаўствам РБ.
6. Удзел у распрацоўцы, зацвярджэнні і рэалізацыі праектаў планіроўкі і забудовы населеных пунктаў, іх генеральных планаў, архітэктурных рашэнняў; кантроль за захаваннем нормаў і правілаў (у тым ліку мясцовых) пры будаўніцтве любых аб'ектаў на падведмаснай Савету тэрыторыі.	6.1. Зацвярджэнне тэрытарыяльных планаў развіцця раёнаў, генеральных планаў гарадоў і іншых населеных пунктаў. 6.2. Разгляд планаў і праграмаў размяшчэння, развіцця і спецыялізацыі прадпрыемстваў (аб'яднанняў) і сацыяльна-культурных устаноў розных формаў улас-	6.1. Зацвярджэнне міжтэрытарыяльных праграмаў і мерапрыемстваў, ажыццяўленне пўнамоцтваў, дэлегаваных Саветамі базавага ўзроўню. 6.2. Аказанне арганізацыйна-метадычнай дапамогі Саветам базавага і першаснага тэрытарыяльнага ўзроўню ў распрацоўцы

Першасны ўзровень	Базавы ўзровень	Абласны ўзровень
	насці, вынясенне па іх заключэнняў і ўнясенне прапановаў у адпаведныя органы кіравання. 6.3. Унясенне прапановаў па праектах абласных праграмаў эканамічнага і сацыяльнага развіцця, міжтэрытарыяльных праграмаў, а таксама па планах прадпрыемстваў і арганізацыяў, звязаных з задавальненнем патрэбаў насельніцтва і сацыяльным развіццём тэрыторыі.	рэгіянальных праграмаў развіцця з улікам нацыянальна-культурнай і дэмаграфічнай палітыкі РБ.
7. Ахова правоў і свабоду грамадзянаў.		
8. Вырашэнне пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу ў адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.	8. Вырашэнне пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу ў адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.	8. Вырашэнне пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу ў адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь.
	9. Выдача ў межах сваёй кампетэнцыі фізічным і юрыдычным асобам ільготаў, дапамогі ды іншых перавагаў.	
10. Вырашэнне іншых пытанняў у межах, вызначаных заканадаўствам РБ.	10. Вырашэнне іншых пытанняў у межах, вызначаных заканадаўствам РБ.	10. Вырашэнне іншых пытанняў агульнаабласнога і агульнагарадскога значэння, калі гэта не ўшчамляе самастойнасці Саветаў іншых узроўняў пры ажыццяўленні імі ўласных паўнамоцтваў.

ПАРАЎНАННЕ ВЫЗНАЧЭННЯЎ І ПРЫКМЕТАЎ МЯСЦОВАГА КІРАВАННЯ І МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ (згодна з беларускім заканадаўствам)



ОРГАНЫ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ Ў БЕЛАРУСІ З 1995 г. ПА 2003 г.

1) у адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках

Узроўні мясцовых органаў улады	Тып адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі	Колькасць мясцовых Саветаў	Наяўнасць і від выканаўчага органа
Абласны	Вобласць Мінск	6 1	выканкам выканкам
Базавы	Раён Горад абласнога падпарадкавання	117 20	выканкам выканкам
Першасны	Горад раённага падпарадкавання Пасёлак гарадскога тыпу Сельскі Савет	11 79 1455	выканкам выканкам выканкам

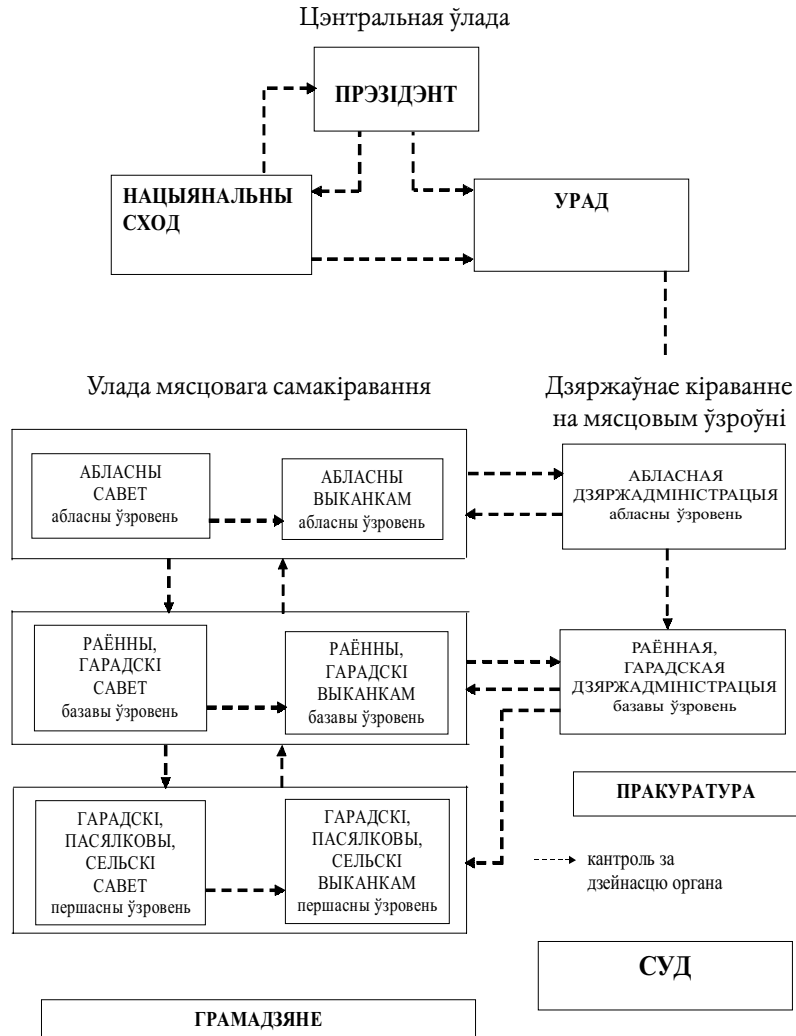
2) у тэрытарыяльных адзінках

Узроўні мясцовых органаў улады	Тып тэрытарыяльнай адзінкі	Колькасць адзінак	Наяўнасць Савета	Наяўнасць і від выканаўчага органа
Базавы	Раён	1	няма	няма
	Горад абласнога падпарадкавання	17	няма	няма
Першасны	Горад раённага падпарадкавання	62	няма	няма
	Пасёлак гарадскога тыпу	24	няма	няма
	Раён у горадзе з раённым падзелам	25	няма	адміністрацыя

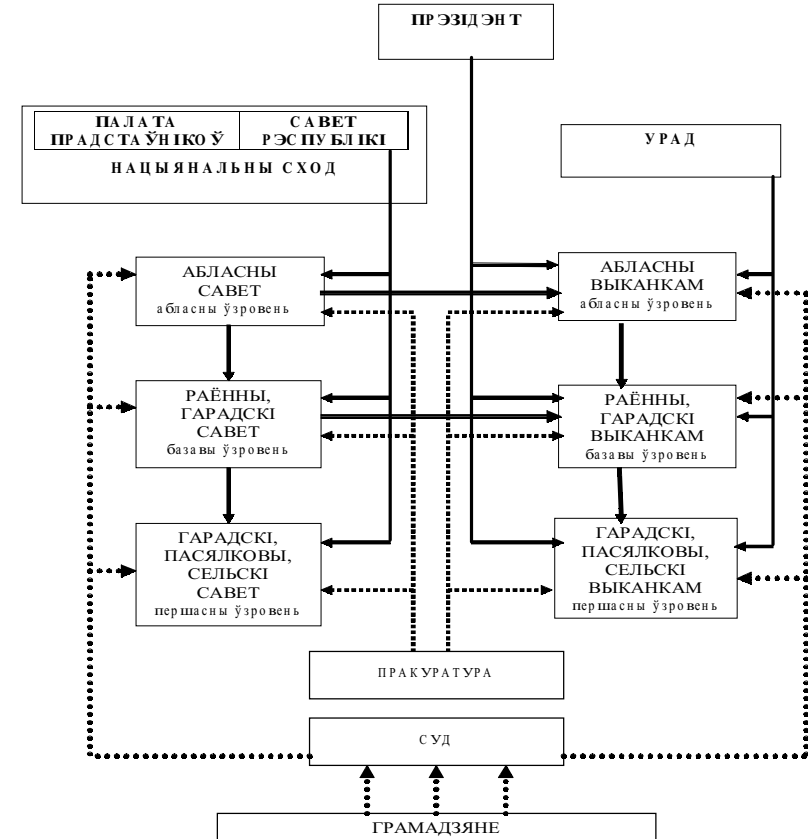
ОРГАНЫ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ Ў БЕЛАРУСІ З 1990 г. ПА 1995 г.

Узроўні мясцовых органаў улады	Тып адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі	Колькасць мясцовых Саветаў	Наяўнасць і від выканаўчага органа
Абласны	Вобласць Мінск	6 1	выканкам выканкам
Базавы	Раён	118	выканкам
	Горад абласнога падпарадкавання	37	выканкам
	Горад раённага падпарадкавання	64	выканкам
Першасны	Пасёлак гарадскога тыпу	111	выканкам
	Раён у горадзе з раённым падзелам	25	выканкам
	Сельскі Савет	1463	выканкам

**МАГЧЫМАЯ СХЕМА
КАНТРОЛЮ ЗА ДЗЕЙНАСЦЮ ОРГАНАЎ
МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ Ў БЕЛАРУСІ**

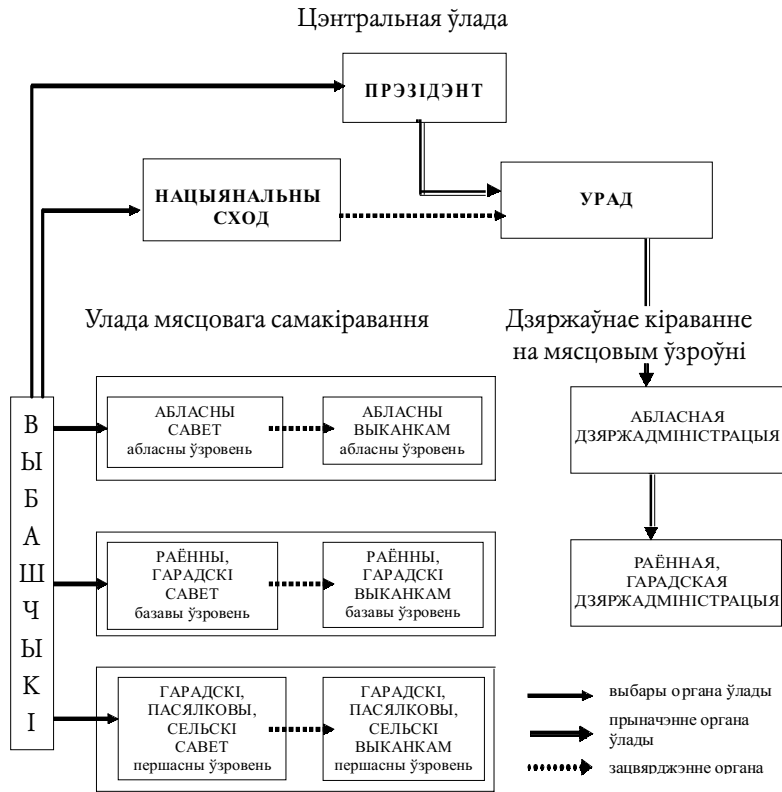


**СХЕМА
АЖЫЦЦЯЎЛЕННЯ КАНТРОЛЮ ЗА ДЗЕЙНАСЦЮ
ОРГАНАЎ МЯСЦОВАЙ УЛАДЫ Ў БЕЛАРУСІ**



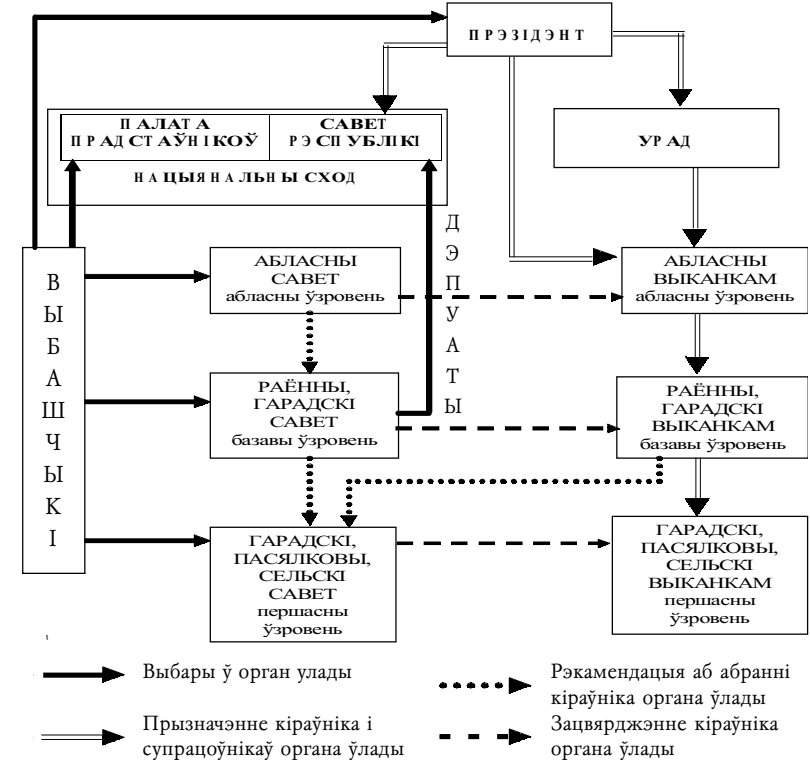
- > Кантроль за дзейнасцю Саветаў і выканкамаў, які ажыццяўляецца вышэйшымі органамі ўлады.
- =====> Кантроль за дзейнасцю выканкамаў, які ажыццяўляецца Саветамі дэпутатаў.
- > Кантроль за дзейнасцю Саветаў і выканкамаў, які ажыццяўляецца пракуратурай.
-> Судовы кантроль за дзейнасцю Саветаў і выканкамаў які ажыццяўляецца грамадзянамі.

МАГЧЫМАЯ СХЕМА ФАРМАВАННЯ ЦЭНТРАЛЬнай І МЯСЦОВАй УЛАДЫ ў БЕЛАРУСІ



1. Уладныя структуры падзеленыя на цэнтральныя і мясцовыя.
2. Цэнтральныя і мясцовыя ўлады валодаюць уласнай дакладна падзеленай кампетэнцыяй.
3. Адсутнічае адміністрацыйны ціск цэнтральнай улады на мясцовую, а таксама ціск розных узроўняў самакіравання адзін на аднаго.
4. Адна ўлада кантралюе дзейнасць другой толькі на яе адпаведнасць заканадаўству, усе спрэчныя пытанні вырашаюцца праз суд.
5. Мясцовая выканаўчая ўлада фармуецца і падпарадкаваная мясцовай прадстаўнічай уладзе і не залежыць ад цэнтральнай улады.

СХЕМА ФАРМАВАННЯ ў БЕЛАРУСІ ОРГАНАў ЦЭНТРАЛЬнай І МЯСЦОВАй УЛАДЫ



1. Адсутнічае рэальны падзел улады на цэнтральную (дзяржаўную) ўладу і мясцовую ўладу (самакіраванне).
2. Цэнтральная ўлада ў асобе Прэзідэнта, Парламента, Савета Міністраў фактычна фармуе ці мае вырашальны ўплыў на фармаванне мясцовай улады.
3. Існуе супадпарадкаванне розных узроўняў мясцовай улады з-за таго, што адсутнічае дакладны падзел іх кампетэнцыі.
4. Мясцовая выканаўчая ўлада на ўсіх узроўнях уваходзіць у структуру дзяржаўнай выканаўчай улады.
5. Мясцовыя Саветы рэальна пазбаўлены ўласных выканаўчых структураў.
6. Мясцовая ўлада не абароненая ад адміністрацыйнага ціску дзяржаўнай улады.
7. Адсутнічае рэальная судовая абарона мясцовага самакіравання.

наўчых і распарадчых органаў для вырашэння пытанняў мясцовага значэння, з пункту погляду агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў насельніцтва, якое жыве на адпаведнай тэрыторыі.

Мясцовае самакіраванне (фармулёўка беларускага закона) – форма арганізацыі і дзейнасці грамадзянаў для самастойнага вырашэння непасрэдна ці праз абраныя імі органы сацыяльных, эканамічных, палітычных і культурных пытанняў мясцовага значэння зыходзячы з інтарэсаў мясцовага насельніцтва і асаблівасцяў развіцця адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак на аснове ўласнай матэрыяльна-фінансавай базы і прыцягнутых сродкаў.

Мясцовае самакіраванне (фармулёўка Еўрапейскай Харты) – права і рэальная здольнасць органаў мясцовага самакіравання рэгламентаваць значную частку публічных справаў і кіраваць ёю, пры гэтым ажыццяўляць дзейнасць у межах закона, пад сваю адказнасць і ў інтарэсах мясцовага насельніцтва.

Гэтае права ажыццяўляецца радамі ці сходамі, абранымі шляхам свабоднага, тайнага, роўнага, прамога і ўсеагульнага галасавання. Рады ці сходы маюць права мець падсправаздачныя ім выканаўчыя органы. Гэта не выключае зварот грамадзянаў да сходаў жыхароў, рэферэндуму ці любой іншай формы прамога ўдзелу грамадзянаў, калі гэта дазваляе закон.

Мясцовая адміністрацыя – выканаўчы і распарадчы орган на тэрыторыі раёна ў горадзе, які ўваходзіць у сістэму органаў выканаўчай улады і з'яўляецца органам мясцовага кіравання.

Мясцовы бюджэт – форма ўтварэння і выдаткавання грашовых сродкаў органаў мясцовага самакіравання для выканання імі сваіх функцыяў.

Мясцовы рэферэндум – галасаванне грамадзянаў па пытаннях мясцовага значэння.

Мясцовыя падаткі і зборы – падаткі і зборы, якія ўстанаўліваюцца органамі мясцовага самакіравання самастойна.

Органы мясцовага самакіравання – калегіяльныя ці аднаасобныя органы ўлады, якія не ўваходзяць у сістэму органаў дзяржаўнай улады, сфармаваныя насельніцтвам непасрэдна ці апасродкавана і надзеленыя паўнамоцтвамі для вырашэння пытанняў мясцовага значэння.

Падатак – абавязковы збор, які бярэцца органамі ўлады з мэтай фінансавання паслугаў, якія робяцца дзеля агульнаграмадскай карысці.

Пастаянная камісія мясцовага Савета – орган Савета, які абіраецца з

АСНОЎНЫЯ ВЫЗНАЧЭННІ І ТЭРМІНЫ МЯСЦОВАГА КІРАВАННЯ І САМАКІРАВАННЯ

Адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел – тэрытарыяльная арганізацыя дзяржавы, абумоўленая задачамі эфектыўнай арганізацыі і функцыянавання дзяржаўнага механізма.

Бюджэт – адлюстраваны ў грашых план фінансавай дзейнасці.

Выбарная службовая асоба мясцовага самакіравання – асоба, абраная прадстаўнічым органам мясцовага самакіравання са свайго складу, якая на аснове закона валодае спецыяльнымі паўнамоцтвамі для ажыццяўлення дзейнасці органа мясцовага самакіравання.

Выбарны орган мясцовага самакіравання – орган мясцовага самакіравання, абраны насельніцтвам адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі, на аснове ўсеагульнага роўнага свабоднага і прамога выбарчага права пры тайным галасаванні.

Выканаўчы камітэт – выканаўчы і распарадчы орган на тэрыторыі адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Выканаўчыя камітэты ўсіх (першаснага, базавага і абласнога) узроўняў уваходзяць у сістэму органаў выканаўчай улады і з'яўляюцца органамі мясцовага кіравання.

Збор – аднаразовы ці рэгулярны грашовы плацеж, які спаганяецца юрыдычнай асобаю ў аднабаковым парадку як кампенсацыя за паслугі, якія ажыццяўляюцца штатам супрацоўнікаў публічна-прававых устаноў.

Муніцыпальнае ўтварэнне – гарадское, сельскае паселішча, некалькі паселішчаў, аб'яднаных агульнай тэрыторыяй, частка паселішча, іншая населеная тэрыторыя, у межах якой ажыццяўляецца мясцовае самакіраванне, існуюць муніцыпальная ўласнасць, мясцовы бюджэт і выбарныя органы мясцовага самакіравання.

Муніцыпальная служба – прафесійная дзейнасць на сталай аснове ў органах мясцовага самакіравання па выкананні іх паўнамоцтваў.

Муніцыпальная ўласнасць – від публічнай уласнасці, аб'екты, якія знаходзяцца на тэрыторыі муніцыпальнага ўтварэння і па-за яго межамі, самастойна створаныя мясцовымі органамі ўлады, перададзеныя ім у выніку размежавання дзяржаўнай уласнасці, атрыманыя або набытыя муніцыпальнымі ўтварэннямі іншым шляхам.

Мясцовае кіраванне – форма арганізацыі і дзейнасці мясцовых выка-

перадаваць права вырашэння пытання мясцовага значэння на наступны ўзровень, але толькі ў выпадку немагчымасці яго вырашэння на папярэднім узроўні.

Сход грамадзянаў – сумесная прысутнасць групы грамадзянаў, якія сабраліся дзеля публічнага абмеркавання і рашэння пытанняў мясцовага жыцця, базавая форма прамога ўдзелу насельніцтва ў вырашэнні дзяржаўных і грамадскіх справаў.

Сэсія Савета – асноўная форма дзейнасці Савета, які склікаецца па меры неабходнасці, але не радзей за адзін раз на квартал. Сэсія праводзіцца адкрыта і галосна, калі Савет не прыняў іншага рашэння. Сэсія правамоцная, калі ў ёй удзельнічае больш за палову ад колькасці выбраных дэпутатаў.

Тэрытарыяльнае грамадскае самакіраванне – самаарганізацыя грамадзянаў на добраахвотнай аснове па месцы жыхарства на частцы тэрыторыі адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі для самастойнага і пад сваю адказнасць ажыццяўлення ўласных ініцыятываў у пытаннях мясцовага значэння непасрэдна насельніцтвам або праз створаныя ім органы тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання.

Тэрытарыяльная супольнасць грамадзянаў – група грамадзянаў, што жывуць на адной тэрыторыі і маюць агульныя інтарэсы ў вырашэнні пытанняў мясцовага значэння і права прыняцця ўладнага рашэння ў адносінах да названых пытанняў, якая адначасова выступае як суб'ект і як аб'ект мясцовага самакіравання, спалучаючы іх у адной асобе.

Узровень мясцовага самакіравання – сукупнасць муніцыпальных утварэнняў, характарызуемых аднолькавым колам пытанняў мясцовага значэння і перададзеных дзяржаўных паўнамоцтваў, аддадзеных законамі ў распараджэнне ўсім муніцыпальным утварэнням, якія ўваходзяць у гэтую сукупнасць.

ліку дэпутатаў адпаведнага Савета дзеля папярэдняга разгляду і падрыхтоўкі пытанняў, якія знаходзяцца ў сферы нагляду Савета, а таксама дзеля арганізацыі і кантролю за правядзеннем у жыццё рашэнняў Саветаў і вышэйшых дзяржаўных органаў.

Прадстаўнічы орган мясцовага самакіравання – выбарны калегіяльны орган мясцовага самакіравання, які валодае правам прадстаўляць інтарэсы насельніцтва і прымаць ад яго імя рашэнні, якія дзейнічаюць на тэрыторыі муніцыпальнага ўтварэння.

Пытанні мясцовага значэння – пытанні непасрэднай дзейнасці насельніцтва адміністрацыйна-тэрытарыяльнай ці тэрытарыяльнай адзінкі, населенага пункта, рэгіёна, муніцыпальнага ўтварэння, аднесенны да такіх пытанняў згодна з Канстытуцыяй, заканадаўствам ці статутам муніцыпальнага ўтварэння.

Рэгламент мясцовага Савета – дакумент, які прымаецца Саветам і ў якім вызначаецца парадак падрыхтоўкі, вынясення і разгляду пытанняў на пасяджэннях Савета і ягоных камісіяў, галасавання па прыманых рашэннях, фармавання і дзейнасці камісіяў Савета, заслухоўвання справаздачаў аб іх рабоце, разгляду дэпутацкіх запытаў, арганізацыі папярэдняга абмеркавання насельніцтвам важных пытанняў мясцовага значэння і рашэння іншых пытанняў па арганізацыі працы Савета і ягоных камісіяў, а таксама адказнасць дэпутатаў у адпаведнасці з заканадаўствам Рэспублікі Беларусь за сістэматычны няўдзел у працы Савета без уважлівых прычынаў.

Савет дэпутатаў – прадстаўнічы дзяржаўны орган на тэрыторыі адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі і асноўнае звязно мясцовага самакіравання, які забяспечвае на сваёй тэрыторыі узгодненую дзейнасць органаў тэрытарыяльнага грамадскага самакіравання.

Саюз (асацыяцыя) мясцовых органаў улады – добраахвотнае часовае аб'яднанне самакіраванняў з мэтай эфектыўнага рашэння падобных для ўдзельнікаў аб'яднання пытанняў і супольнай абароны агульных для іх правоў і інтарэсаў.

Статут муніцыпальнага ўтварэння – нарматыўны прававы акт муніцыпальнага ўтварэння, які мае вышэйшую юрыдычную сілу ў адносінах да іншых прававых актаў муніцыпальнага ўтварэння.

Субсідыярнасць – права і рэальная здольнасць тэрытарыяльнай супольнасці грамадзянаў вырашаць шырокае кола пытанняў мясцовага значэння на ўзроўні ўлады, максімальна бліжэй да грамадзянаў, а пры неабходнасці

11. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 19 верасня 1995 г. № 383 «Аб правядзенні рэформы органаў мясцовага кіравання і самакіравання» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1995. № 27.
12. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 20 кастрычніка 1995 г. № 433 «Аб аб'яднанні аднайменных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак з адзіным адміністрацыйным цэнтрам» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1995. № 30.
13. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 20 кастрычніка 1995 г. № 434 «Аб зацвярджэнні Палажэння аб аб'яднанні аднайменных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак з адзіным адміністрацыйным цэнтрам» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1995. № 30.
14. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 20 лістапада 1995 г. № 476 «Аб зацвярджэнні Палажэння аб старшыні абласнога, Мінскага гарадскога выканаўчага камітэта» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1995. № 33.
15. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 18 сакавіка 1996 г. № 105 «Аб зацвярджэнні Палажэння аб старшыні раённага, гарадскога выканаўчага камітэта» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1996. № 14; зменены 23 красавіка 1999 г. № 231, 14 снежня 1999 г. № 725.
16. Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 22 жніўня 1997 г. № 483 «Аб аб'яднанні раёнаў і гарадоў абласнога падпарадкавання Рэспублікі Беларусь, якія маюць агульны адміністрацыйны цэнтр» // Збор указаў Прэзідэнта і Пастановаў Кабінета Міністраў Рэспублікі Беларусь. 1997. № 24.
17. Рашэнне Мінскага гарадскога Савета дэпутатаў ад 26 ліпеня 2001 г. №193 «Аб зацвярджэнні Статута горада Мінска» // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 2001. № 78.
18. Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г.). – Москва, 1993.
19. Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь. Конституционно-правовой статус. – Мн., 1999.
20. Вялента Л.І. Муниципальное право / Тэксты лекцыяў. – Гародня: ГрДУ, 2001.
21. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубеж

СПІС ВЫКАРЫСТАНЫХ ДАКУМЕНТАЎ І ЛІТАРАТУРЫ

1. Еўрапейская Хартыя мясцовага самакіравання (прынятая Кангрэсам мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Еўропы 15 кастрычніка 1985 г.) // Страсбург: Рада Еўропы, 2001.
2. Модельный закон от 6 декабря 1997 г. «Об основах местного самоуправления государств-членов СНГ» // Информбюллетень МПА СНГ. 1998. № 6.
3. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь (прынятая 15 сакавіка 1994 г.; са змяненнямі і дапаўненнямі 24 лістапада 1996 г.) // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 1999. № 1.
4. Выбарчы Кодэкс Рэспублікі Беларусь // Ведамасці Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 25.
5. Закон БССР «Аб мясцовым самакіраванні і мясцовай гаспадарцы ў Беларускай ССР» ад 20 лютага 1991 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета БССР. 1991. № 11.
6. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь» ад 10 студзеня 2000 г. // Ведамасці Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 4; Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 2000. № 8, № 100.
7. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзеле і парадку вырашэння пытанняў адміністрацыйна-тэрытарыяльнай будовы Рэспублікі Беларусь» ад 5 траўня 1998 г. // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 2002. № 5.
8. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб статусе дэпутата мясцовага Савета дэпутатаў Рэспублікі Беларусь» ад 27 сакавіка 1992 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 13; Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 2000. № 100.
9. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб рэспубліканскіх і мясцовых сходах» // Ведамасці Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь. 2000г. №24.
10. Закон Рэспублікі Беларусь «Аб статусе сталіцы Рэспублікі Беларусь – горадзе Мінску» ад 12 ліпеня 2000 г. // Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. 2000. № 67.

Андрэй Завадскі

**Праблемы і перспектывы
мясцовага самакіравання ў Беларусі**

Для ўнутранага карыстання ў грамадскай арганізацыі.
Распаўсюджваецца бясплатна.
Макет Зміцера Коласа

Падпісана да друку 25.11.2003. Фармат 62x84 1/16. Гарнітура Гарамонд.
Друк рызаграфічны. Ум. друк. арк. 7,89. Наклад 299 асобнікаў. Заказ 2657.

Адрас рэдакцыі: 220012 Мінск, вул. Талбухіна, 17–16. Тэл./факс (017) 266-07-97

Надрукавана з арыгінал-макета заказчыка ў друкарні
УП «Ходр» ГА БелТІЗ, 220013, Мінск, вул. Вызвалення, 9.
Ліцэнзія ЛПІ № 91 ад 12.12.02 г.