

управления для того, чтобы оно по своим функциям соответствовало названию. Однако чтобы глава местного самоуправления в Республике Беларусь стал избранником народа, необходимо произвести реформу всего местного самоуправления. Для этого необходимо произвести децентрализацию власти, т.е. передать определенный объем властных полномочий от государственных органов местным выборным органам и наделить их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Старцевич, Я. Германская система местного управления [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm. – Дата доступа: 13.04.2015.
2. Старцевич, Я. Американская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49357.htm. – Дата доступа: 10.04.2015.
3. Новоженова, И. Мэр в политической культуре Франции [Электронный ресурс] / И. Новоженова. – Режим доступа: http://www.treeland.ru/article/luxterra/ceru/civl/mer_v_politi4eckoi_kulture_francii.htm - Дата доступа: 14.04.2015.
4. Старцевич, Я. Романская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49358.htm. – Дата доступа: 20.04.2015.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 декабря 2014 г. № 229-З // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 319 с.

УДК 342

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

З.А. СЕРГЕЕВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Рассматриваются основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Обосновывается необходимость присоединения Республики Беларусь к данному международному договору.

5 мая 1949 года была создана европейская межправительственная политическая организация – Совет Европы, объединяющая в настоящее время 47 государств, с демократической формой правления. Задачами такой организации стали «защита и укрепление демократических начал и содействие реализации прав человека» [4, с. 21]. Среди прав и свобод человека, которые отстаивает Совет Европы, большое значение уделяется вопросу местного самоуправления.

Так, одним из главных источников муниципального права европейских стран является Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года в Страсбурге (далее – Хартия). В ней изложены понятие и базовые принципы местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость соответствующих органов [6]. Этот документ подписан и ратифицирован 44 из 47 государств-членов Совета Европы [7], однако Республика Беларусь не входит в состав данной организации, и не подписала Хартию, соответственно, она не обязана её выполнять.

Как отмечено в преамбуле Хартии, местное самоуправление является «одной из главных основ любого демократического строя», а «право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы» [1]. Наделение органов местного самоуправления реальными полномочиями обеспечивает эффективное разрешение проблем населения, проживающего на соответствующей территории. Без наличия в государстве самостоятельно действующей в рамках закона местной власти нельзя говорить о формировании демократического правового государства, о гарантиях прав и свобод граждан, а также о других общепризнанных мировым сообществом общечеловеческих ценностях.

Таким образом, согласно ст. 2 ч. I Европейской Хартии 1985 года во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства должен быть признан принцип местного самоуправления (децентрализации власти) [1]. К сожалению, в Конституции Республики Беларусь, как и в Законе о мест-

ном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь отсутствуют нормы, предусматривающие признание такого принципа. Это обусловлено тем, что местное самоуправление в Беларуси построено на государственной теории, которая «исходит из того, что если местные органы и избираются населением, то они, тем не менее, являются представителями государственной власти» [4, с. 10]. То есть, местная власть действует в рамках определённых органами государственной власти полномочий, под контролем центра, к тому же, в его интересах, и в меньшей мере в интересах населения. А такая организация местной власти, лишаящая население возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, не соответствует общепризнанным европейским стандартам в области местного самоуправления.

Одним из главных принципов Европейской Хартии местного самоуправления является принцип субсидиарности. Так, согласно п. 3 ст. 4 ч. I данной Хартии осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. При этом такие органы должны действовать в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Предоставление полномочий органу более высокого уровня должно производиться только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне [1].

В Республике Беларусь действует диаметрально противоположный принцип жёсткой централизации уровня местного самоуправления. Органы местной власти не обладают полной свободой действий при решении местных вопросов, поскольку Законом о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь устанавливается зависимость Советов нижестоящего уровня от Советов вышестоящего уровня [5], что не соответствует общепризнанным демократическим началам.

Хартия также определяет следующие принципы:

– защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (согласно данному принципу, изменение границ территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления допускается только с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, в том числе путём проведения референдума там, где это допускается законом);

– наличие административных структур и ресурсов, соответствующих задачам органов местного самоуправления (данный принцип предоставляет право органам местной власти самостоятельно определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, отвечающие интересам местного населения);

– наличие условий осуществления полномочий на местном уровне (такой принцип обеспечивает свободное осуществление местными выборными лицами своих полномочий и гарантирует таким лицам надлежащее денежное вознаграждение за проделанную работу и пр.);

– наличие административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (такой контроль должен осуществляться только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией или законом, и преследовать лишь следующие цели: обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов);

– наличие источников финансирования (для эффективного решения вопросов местного значения органы местного самоуправления должны обладать собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий);

– обеспечение правовой защиты местного самоуправления (органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления) [1].

Заложенные в Хартии принципы местного самоуправления относятся ко всем видам органов местного самоуправления. Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется соблюдать, по меньшей мере, двадцать пунктов части I Хартии, при этом, по меньшей мере, десять должны быть выбраны среди т.н. «сердцевинных пунктов», указанных в п. 1 ст. 12 ч. II Хартии [6].

Опыт зарубежных стран показывает, что существование развитой системы местного самоуправления, основанной на ограничении прямого вмешательства государства в дела местного сообщества, является не предпосылкой, а результатом демократизации государства. А поскольку это так, в будущем присоединение Республики Беларусь к положениям Хартии не повлечет сразу и автоматически реализации вышеуказанных принципов в практической деятельности органов местного самоуправления. Потребуется время и условия для создания эффективной системы реального местного самоуправления в нашей стране. Полагаем, что присоединение Беларуси к данному международному договору явилось бы первым шагом в этом направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская Хартия местного самоуправления, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 53 с.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 3-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. – 64 с.
4. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под общ. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Топник, 2007. – 416 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Резюме договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Summaries/Html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.
7. Таблица подписей и ратификации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=2&DF=2/15/2009&CL=RUS>. – Дата доступа: 10.05.2015.

УДК 342

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМА ПРИВЕДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СООТВЕТСТВИЕ С ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИЕЙ 1985 ГОДА

З.А. СЕРГЕЕВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Анализируется действующая в Республике Беларусь модель местного управления и самоуправления. Определяется возможность приведения белорусского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с Европейской Хартией 1985 года. Выделяются основные задачи, стоящие перед государством и обществом, позволяющие реализовать на практике положения Хартии.

Процесс становления и развития местного самоуправления в Республике Беларусь берет свое начало с 1990-х годов. Так, в 1991 году был принят Закон «Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в БССР» в соответствии с которым власть на местном уровне передавалась от партийных органов и исполкомов Советам – местным представительным органам, что создавало реальные предпосылки для развития местного самоуправления. Однако, начиная с 1994 года, ситуация в стране кардинально изменилась: была выстроена строгая «вертикаль власти», действующая и на сегодняшний день [3, с. 3]. Данная система подразумевает фактически полное подчинение органов местного самоуправления государственной власти, что сказывается на невозможности проявления инициативы на местах, т.к. государство, по сути, диктует свои правила организации деятельности таких органов (государственная теория местного самоуправления).

Так, Конституция Республики Беларусь закрепляет 2 вида местной власти:

- местное управление как деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчиненных и подотчетных непосредственно Президенту Республики Беларусь;
- местное самоуправление как деятельность местных Советов депутатов, избираемых гражданами на 4 года [4, с. 35].

При этом в Республике Беларусь установлена четкая вертикаль как исполнительно-распорядительных органов, так и Советов. Единство и целостность такой системы противоречит основным началам Европейской Хартии 1985 года и не соответствует сущности местного самоуправления, которое призвано обеспечить наиболее эффективное управление на местах выборными органами с целью удовлетворения основных нужд населения (местные налоги, качество дорог, работа школ, больниц, иных учреждений и т.д.). Ведь само слово «самоуправление» означает самостоятельность какой-либо организованной социальной общности в управлении собственными делами [1].

Хартия основана на теории дуализма, которая подразумевает сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельной и неподотчетной органам государственной власти структурой, поэтому Хартия не предполагает наличия каких-либо представительных органов государственной власти в подобной структуре. Однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата [3, с. 4].

Важно отметить принципиально различные подходы к определению понятия местного самоуправления. Согласно положениям Хартии, местное самоуправление – это право и способность местных властей самостоятельно решать вопросы местного значения [2], при этом за это право можно и нужно бороться [3, с. 32]. В Законе же о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь местное самоуправление выступает в качестве формы организации и деятельности населения [5], которую можно менять, не изменяя фактического содержания [3, с. 32].