

## Мясцовае самакіраваньне Пётра Натчык

У беларускім заканадаўстве інстытут мясцовага кіраваньня і самакіраваньня рэпрэзэнтаваны на двух узроўнях: а) структурным (Канстытуцыя, законы, якія вызначаюць структуру і кампэтэнцыю органаў мясцовага самакіраваньня); б) працэдурным (указы прэзыдэнта, палажэньні Рады Міністраў<sup>14</sup>, якія рэгулююць дзейнасьць мясцовых выканаўчых органаў і тым самым уплываюць на рэалізацыю рашэньняў прадстаўнічых органаў).

На структурным узроўні фармальна існуе сыстэма органаў мясцовага кіраваньня і мясцовага самакіраваньня. Артыкул 117 Канстытуцыі абвясчае органамі мясцовага самакіраваньня мясцовыя Рады дэпутатаў, выканаўчыя і распарадчыя органы, органы тэрытарыяльнага грамадзкага самакіраваньня. Фактычна ж у Беларусі дзеюць палажэньні закону «Аб мясцовым кіраваньні і самакіраваньні», а не Канстытуцыі<sup>15</sup>. Артыкул 1 названага закону, хоць і вызначае мясцовыя выканаўчыя органы як органы мясцовага кіраваньня, аднак падпарадкоўвае іх цэнтральным органам дзяржаўнага кіраваньня. Да таго ж мадэль адміністрацыйна-тэрытарыяльнага падзелу Беларусі збудаваная такім чынам, каб забяспечваць эфэктыўную кіраванасьць грамадзтва «зверху».

Складаецца гэтая мадэль з грувасткіх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак, «прывязаных» да сельскагаспадарчых і прамысловых прадпрыемстваў. Насельніцтва, якое жыве на гэтай тэрыторыі, аб'яднанае ня столькі супольнымі лякальнымі інтарэсамі, колькі прыналежнасьцю да тамашніх вытворчых адзінак.

Адпаведна з адміністрацыйна-тэрытарыяльным падзелам краіны (налічваецца 6 абласцей — статус вобласьці мае таксама горад Менск — і 121 раён)

---

<sup>14</sup> Гл.: Указ Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусі «Аб структуры і ліку работнікаў выканаўчых камітэтаў і мясцовых адміністрацыяў раёнаў у гарадох» ад 7 сьнежня 2001 г. № 723; Палажэньне Рады Міністраў «Аб старшыні абласнога, Менскага гарадскога выканаўчага камітэту», зацьверджанае ўказам Прэзыдэнта ад 20 лістапада 1995 г. № 476.

<sup>15</sup> Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8, 2/137.

вызначаюцца тры тэрытарыяльныя ўзроўні мясцовых Радаў і выканаўчых камітэтаў:

- першасны, які ўлучае сельскія, пасялковыя, гарадзкія (гарадоў раённага падпарадкаваньня) Рады;
- базавы, які ўлучае гарадзкія (гарадоў абласнога падпарадкаваньня), раённыя Рады;
- абласны, які ўлучае абласныя Рады.

Менская гарадзкая Рада валодае правамі базавай і абласной Рады.

Заканадаўства не прадугледжае існаваньня прамежкавага (рэгіянальнага) узроўню органаў самакіраваньня і кіраваньня. Рады ўсіх узроўняў ёсьць органамі мясцовага самакіраваньня і маюць прыблізна аднолькавую кампэтэнцыю.

У гарадох абласнога падпарадкаваньня найбольш блізкімі да насельніцтва інстытутамі ўлады ёсьць органы мясцовага кіраваньня. На тэрыторыі раёнаў і гарадоў фармаваньне прадстаўнічых органаў не прадугледжана, там ствараюцца мясцовыя адміністрацыі, якія ўваходзяць у сыстэму органаў выканаўчай улады. Кіраўнік мясцовай адміністрацыі прызначаецца і адхіляецца ад пасады прэзыдэнтам, а намесьнік – старшынём гарадскога выканкаму. Гарадзкія Рады адно зацьвярджаюць каштарысы выдаткаў мясцовых адміністрацыяў і справаздачы аб іх выкананьні.

Мясцовыя Рады выбіраюцца грамадзянамі адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак на чатыры гады і самастойна фармуюць свае органы. Закон дэкларуе права мясцовых Радаў, зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў насельніцтва, вырашаць у межах сваёй кампэтэнцыі пытаньні мясцовага значэньня, але пры гэтым абавязвае і выконваць рашэньні найвышэйшых дзяржаўных органаў. Дакладнага разьмежаваньня кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў няма, таму значная частка іх функцыяў супадае (напрыклад у пытаньні зацьвярджэньня праграмаў). У той жа час закон дае вышэйпаложаным Радам права каардынаваць дзейнасьць ніжэйпаложаных. Такім чынам, межы кампэтэнцыі Радаў драбнейшых адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак фактычна дазваляюць ім дзейнічаць адно ў рамках рашэньняў, прынятых вышэйпаложанымі Радамі, а не прымаць уласныя. Вышэйпаложаныя Рады маюць права скасоўваць пастановы ніжэйпаложаных у выпадку, калі яны

пярэчаць закону. Пастановы скасоўваюцца альбо на ўласную ініцыятыву вышэйпаложаных Радаў, або на ініцыятыву прэзыдэнта (ён мае права прыпыняць дзеянне пастаноў Радаў любога ўзроўню да іх разгляду вышэйпаложанай Радай). Найвышэйшае права касаваць пастановы мясцовых Радаў мае Рада Рэспублікі.

Першапачаткова выканкамы былі выканаўчымі органамі Радаў. Аднак у выніку рэформы сыстэмы мясцовага кіравання і самакіравання 1994–1995 гг. яны сталі падпарадкоўвацца ўраду (у пытаннях кампэтэнцыі ўраду) і прэзыдэнту. І толькі ў пытаннях кампэтэнцыі мясцовых Радаў яны адказныя перад апошнімі.

Старшыняў абласных выканкамаў прызначае прэзыдэнт. Тыя, у сваю чаргу, прызначаюць старшыняў адпаведных ніжэйпаложаных выканкамаў. Мясцовыя Рады толькі зацвярджаюць іхныя кандыдатуры. У выпадку паўторнага адхілення прапанаванага функцыянера прэзыдэнт або старшыня вышэйпаложанага выканкаму мае права прызначыць кандыдата без узгаднення з Радай. Гэткім чынам, працэдура прызначэння функцыянераў выканкамаў фактычна пазбаўляе Рады магчымасці ўплываць на іхнюю дзейнасць. Да таго ж яны ня маюць права тарнаваць санкцыі што да чальцоў выканкамаў (гэта знаходзіцца ў выключнай кампэтэнцыі прэзыдэнта і старшыняў выканкамаў). А структура і штаты выканкамаў фармуюцца і зацвярджаюцца ня Радамі, а вышэйпаложанымі выканкамамі на падставе ўказу прэзыдэнта, які вызначае прыкладную структуру і колькасць чальцоў гэтых органаў.

Адсутнасць у Радаў вагароў уздзеяння на выканкамы моцна абясцэньвае іх і бяз гэтага невялікія паўнамоцтвы. Фактычна ў кампэтэнцыю Радаў уваходзіць толькі зацвярджэнне агульных праграмаў у розных сферах аказання публічных паслугаў насельніцтву і кантроль за рэалізацыяй гэтых праграмаў. Іншыя віды дзейнасці выканкамаў (ахова здароўя, адукацыя, сацыяльнае забеспячэнне і да т. п.) рэгляментуюцца толькі агульнымі палажэннямі заканадаўства Беларусі, а рашэнні аб іх прымаюцца на цэнтральным узроўні. Адзінае пытанне, па якім закон прадугледжвае беспасярэдняе падпарадкаванне выканкамаў Радам, – гэта распараджэнне камунальнай уласнасцю, зацвярджэнне рэжыму працы прадпрыемстваў, арганізацыяў, устаноў і аб'яднанняў. Аднак рэальнымі суб'ектамі

ў гэтай сфэры ёсць усё тыя ж выканкамы, у чые функцыі ўваходзіць стварэнне і рэарганізацыя прадпрыемстваў.

Рады маюць некаторыя паўнамоцтвы распараджацца фінансамі і маёмасцю. Яны маюць уласныя бюджэты, але іх вызначаюць вышэйпаложаныя дзяржаўныя органы.

Такім чынам, у РБ фактычна існуюць дзве сыстэмы кіравання: сыстэма мясцовага самакіравання ў выглядзе трохузроўневай іерархіі Радаў і сыстэма мясцовага кіравання (вэртыкаль), якая ўваходзіць у склад органаў выканаўчае ўлады. Рэальныя паўнамоцтвы здзяйснення ўлады належаць выканкамам, якія ажыццяўляюць беспасярэдняе кіраванне і знаходзяцца па-за ўплывам Радаў. У выпадку ўзнікнення спрэчак у рамках адной з гэтых сыстэмаў канчатковым будзе рашэнне вышэйпаложанага органу адпаведнай сыстэмы (прадстаўнічыя або выканаўчыя органы буйнейшых адміністрацыйных адзінак скасоўваюць пастановы адпаведных органаў улучаных у іх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак). Механізмы разьвязання спрэчак, якія ўзнікаюць паміж органамі мясцовага кіравання і самакіравання, адсутнічаюць. Нагляд за законнасцю дзейнасці Радаў, выканкамаў, мясцовых адміністрацыяў ажыццяўляюць пракуратура і Камітэт дзяржаўнага кантролю.

Ацэньваючы рэальнае становішча інстытуту мясцовага кіравання і самакіравання, можна канстатаваць, што ў Беларусі назіраецца парушэнне прынцыпаў Эўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання. Органы мясцовага самакіравання ня маюць рэальнай магчымасці рэгляментаваць значную частку дзяржаўных справаў. Выканкамы, якія фармальна прызначаныя выконваць рашэнні Радаў, ім не падсправаздачныя. Недакладнае вызначэнне кампэтэнцыі Радаў розных узроўняў не дазваляе ім дзеяць самастойна. Паставы мясцовых Радаў ува ўсіх пытаннях могуць скасоўвацца вышэйпаложанымі прадстаўнічымі органамі, блякавацца выканаўчымі органамі, а іх дзеянне — прыпыняцца прэзідэнтам. Паўнамоцтвы вышэйпаложаных Радаў, як правіла, шырэйшыя за паўнамоцтвы ніжэйпаложаных, у выніку паўнамоцтвы апошніх ня ёсць выключнымі. Падпарадкаванне вышэйпаложаным прадстаўнічым органам не дазваляе Радам ажыццяўляць эфектыўную дзейнасць, якая б адпавядала мясцовым варункам і разьвязвала спецыфічны мясцовыя праблемы.

Функцыянальная слабасць органаў мясцовага самакіравання і цэнтралізаваны характар кіравання абумоўліваюць слабасць мясцовых элітаў. Мясцовыя Рады функцыянуюць не як органы, якія разьвязваюць важныя для насельніцтва праблемы, а як «стартавыя пляцоўкі» для кар’еры ў цэнтры. Факультатыўны характар паўнамоцтваў дэпутатаў зьніжае аўтарытэт канкрэтных органаў мясцовае ўлады і спараджае скептычнае стаўленьне насельніцтва да ідэі мясцовага самакіравання. У выніку насельніцтва імкнецца дыстанцыявацца ад палітыкі на мясцовым узроўні, перадаць рашэньне лаякальных праблемаў цэнтральнаму ўраду. А эліта выканаўчае ўлады на мясцох ня можа эфэктыўна і адказна выконваць свае функцыі.

Прызначэньне ня толькі функцыянераў (старшыняў выканкамаў), але й чыноўнікаў адміністрацыйнага ўзроўню адбываецца з палітычных матываў. Гэта робіць адміністрацыйны апарат, які ў бальшыні краінаў ёсьць гарантам забеспячэньня кіраўнічай эфэктыўнасьці і супрацьвагай кан’юнктурным палітычным рашэньням, вельмі слабым перад цэнтральнай палітычнай уладай. У сваю чаргу гэты чыньнік спрыяе цэнтралізацыі ўлады і павелічэньню яе ўплыву на мясцовым узроўні.

## Выбарчая сыстэма

Міхась Пліска

Асноўныя рысы сучаснага беларускага выбарчага заканадаўства абумоўленыя як узроўнем мысьленьня кіраўнічай намэнклятуры, якая не змагла выйсьці за рамкі савецкіх традыцыяў выбарчае сыстэмы, што базавалася на мажарытарным прынцеце, гэтак і часам прыняцьця новай рэдакцыі Законаў аб выбарах дэпутатаў Вярхоўнай і мясцовых Радаў. А менавіта гэтыя законы прымаліся ў лістападзе 1994 г., г. зн. ужо пасля абраньня А. Лукашэнкі прэзыдэнтам. Кіраўнік дзяржавы прыклаў шмат намаганьняў, каб не дапусьціць прыняцьця прапарцыйна-мажарытарнай выбарчай сыстэмы на выбарах у Вярхоўную Радуду, бо парлямэнт схіляўся прыняць палажэньне, згодна зь якім 25% дэпутатаў абіралася б паводле партыйных сьпісаў. Недасканаласць выбарчага закана-