

УДК 342.55

DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-1-129-134

Е. И. Эсмантович\*

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Проблемные вопросы развития существующих правовых форм самоорганизации муниципалитетов как органов самоуправления и их взаимодействия с органами государственной власти в лице органов управления, в том числе и действующих на низовом уровне, представляют собой давний объект научного исследования ученых.

В статье рассматриваются направления взаимодействия органов местного управления и самоуправления Республики Беларусь, анализируется законодательство в этой сфере; различные виды форм взаимоотношений между органами власти в лице органов управления, действующих в том числе в сфере реализации права граждан на формирование органов власти посредством выборов, и органами местного самоуправления. На современном этапе развития Республики Беларусь все большую роль играет уровень демократии, характеризующийся степенью взаимодействия органов управления с органами местного самоуправления, и влияние органов местного самоуправления как института гражданского общества на процесс формирования публичной власти. Это обусловлено тем, что местное самоуправление является наиболее приближенным к населению уровнем публичной власти и тем самым осуществляет реализацию конституционного права на участие граждан в управлении государством.

По результатам исследования предлагается перечень отдельных видов форм взаимодействия обозначенных субъектов властно-распорядительных отношений. Изложенные в работе теоретические выводы могут стать основой для совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти в лице органов местного управления с органами местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Конституция Республики Беларусь, система органов местной власти, местное управление, местное самоуправление, Совет депутатов, территориальное общественное самоуправление, исполнительный комитет, избирательное законодательство, выборы, Совет Республики, Совет депутатов, избирательное право.

Сбалансированному развитию административно-территориальных единиц Республики Беларусь способствует построенная по принципу относительной децентрализации система местных органов власти. Подобный подход в формировании местных органов власти базируется на сочетании общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на определенной территории, и представляет собой наличие как органов управления, формируемых центральной властью, так и органов самоуправления, избираемых местным населением, что позволяет осуществлять управление соответствующей территорией исходя одновременно из общегосударственных интересов и интересов местного значения.

Необходимость совместного разрешения местных дел, взаимодополняемость местного управления и самоуправления содержат принципы осуществления местного управления и самоуправления, закрепленные в ст. 3 Закона о местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь — принцип единства и целостности системы местного управления и самоуправления и принцип взаимодействия органов местного управления и самоуправления.

Ни органы государственной власти, ни органы местного самоуправления не могут решать возникающие проблемы без взаимодействия друг с другом. Так, в соответствии с п. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 41 Закона о местном управлении и самоуправлении, Совет депутатов и исполком одновременно представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами, проводят совместную работу по определению стратегии развития соответствующей территории [1].

Законодатель не разграничивает, по каким вопросам данные органы вправе представлять интересы территории. Вместе с тем, исходя из компетенции, определенной законодательством, можно установить, что представлять интересы административно-территориальной единицы по вопросам территориального устройства вправе Совет депутатов, а выступать от имени данной территории вправе исполнительный комитет.

На основании Закона о местном управлении и самоуправлении к компетенции Советов депутатов

---

\* © Эсмантович Е. И., 2018

Эсмантович Евгений Игоревич (ehsirina@yandex.by), кафедра теории и истории государства и права, Гомельский государственный университет имени Франциска Скорины, 246028, Республика Беларусь, г. Гомель, ул. Кирова, 119.

относятся полномочия по утверждению прогнозов и программ социально-экономического развития региона, региональных программ и концепций по широкому спектру вопросов местной жизни (ст. 17 Закона). Разработчиками данных актов выступают исполнительные комитеты, на них же возложено обеспечение выполнения этих программных документов (ст. 41 Закона).

Взаимодействие органов местного управления и самоуправления прослеживается при регулировании вопросов принятия местного бюджета: исполкомы составляют проект бюджета, представляют его на рассмотрение в соответствующий Совет депутатов, который его утверждает. Исполнительный комитет должен обеспечить исполнение утвержденного бюджета и представить отчет о его исполнении.

Совет депутатов в соответствии с Законом определяет порядок распоряжения коммунальной собственностью. Конкретные действия по распоряжению коммунальной собственностью в рамках утвержденного порядка принимают местные органы управления.

Как исполнительные комитеты и местные администрации, так и Советы депутатов в соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении наделены правомочием учреждать средства массовой информации. Зачастую данные органы выступают соучредителями средств массовой информации. К примеру, учредителями газеты «Гомельская правда» являются Гомельский областной исполнительный комитет и Гомельский областной Совет депутатов [2].

Важное направление взаимодействия – совместная информационная и идеологическая работа, работа с обращениями граждан. Органы местного управления и самоуправления готовят совместные документы и обращения, депутаты Совета входят в состав информационно-пропагандистских групп исполнительного комитета для проведения информационных встреч с трудовыми коллективами и гражданами с целью информирования их о направлениях государственной политики и работы местных органов власти. Должностные лица исполкома и местной администрации могут присутствовать при приеме депутатами Совета граждан в качестве консультантов по тем или иным вопросам, и наоборот – депутаты Совета вправе присутствовать при приеме председателем исполкома граждан и представителей юридических лиц.

Законодательством также предусмотрены случаи, в которых могут проводиться совместные заседания и приниматься совместные решения исполнительного комитета и Совета депутатов. В соответствии со ст. 100 Избирательного кодекса Республики Беларусь, право выдвижения кандидатов в члены Совета Республики принадлежит президиумам местных Советов депутатов базового уровня и соответствующим исполнительным комитетам – районным, городским (городов областного подчинения),

а в городе Минске – президиуму Минского городского Совета депутатов и Минскому городскому исполнительному комитету. Решение о выдвижении лица кандидатом в члены Совета Республики подписывается председателями местного Совета депутатов и соответствующего исполнительного комитета. Статья 102 Избирательного кодекса Республики Беларусь предусматривает совместное принятие на совместном заседании решения президиума Совета депутатов и соответствующего исполкома по созыву заседания депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов по выборам членов Совета Республики [3]. Порядок проведения совместного заседания и принятия решения, форма голосования ни в Избирательном кодексе, ни в иных актах законодательства не указаны.

По мнению ряда исследователей, институт совместного заседания президиума Совета депутатов и исполкома, а также принятие ими совместного решения достаточно уникален. Совет депутатов, его Президиум являются представительными коллегиальными органами местного самоуправления, а исполком – органом управления. Следовательно, данные органы не могут принимать совместные решения. Вместе с тем такая ситуация объясняется принципом взаимодействия органов местного управления и самоуправления, необходимостью выдвижения представителей в Совет Республики по территориальному представительству (п. 2 ст. 91 Конституции Республики Беларусь) с учетом мнения органов управления и самоуправления [4].

Органы территориального общественного самоуправления также участвуют в осуществлении принципа взаимодействия органов местного управления и самоуправления. Наряду с осуществлением иных задач, органы территориального общественного самоуправления оказывают помощь исполнительным и распорядительным органам в работе с гражданами. Такое тесное взаимодействие исполнительных комитетов, местных администраций и органов общественного самоуправления способствует реализации прав, свобод и законных интересов граждан, учету мнения местного населения при принятии решений местными органами.

Важными составляющими работы Совета депутатов и исполнительного комитета являются заседания. Решения Советов депутатов принимаются на сессиях и являются обязательными для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы. В соответствии со ст. 12 Закона о местном управлении и самоуправлении сессии Совета депутатов созываются и проводятся в соответствии с регламентом Совета председателем Совета, а в случае его отсутствия или по его поручению – его заместителем. Сессия созывается президиумом Совета или председателем Совета по инициативе не менее чем одной трети от числа избранных депутатов Совета, председателя соответствующе-

го исполкома, а также по инициативе не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории; по требованию Президента Республики Беларусь либо вышестоящего Совета – в случае ущемления Советом прав и законных интересов граждан, иного нарушения законодательства.

К примеру, Регламент Гомельского городского Совета наделяет правом созыва сессии Совета председателя соответствующего исполкома. В работе сессии Совета по приглашению председателя Совета или по собственной инициативе (с предварительного уведомления председателя Совета) могут принимать участие председатель Гомельского горисполкома, его заместители, члены горисполкома [5]. На заседаниях Витебского областного Совета депутатов по приглашению президиума Совета вправе присутствовать председатель и члены соответствующего облисполкома, руководители структурных подразделений. Председатель облисполкома и его заместители вправе правом присутствовать, в том числе на закрытых сессиях Совета (п. 37) [6].

Кроме того, ст. 12 Закона о местном управлении и самоуправлении предоставляет возможность председателю исполкома (главе местной администрации) и исполкому (местной администрации) вносить предложения для рассмотрения на сессиях Совета.

В состав президиума сессии Совета, как правило, входит председатель соответствующего исполкома, что дает ему возможность выступать по обсуждаемым вопросам, вносить предложения, а также давать ответы на адресованные ему как руководителю исполнительной власти вопросы.

Возможно участие в заседаниях сессий Советов депутатов представителей юридических служб исполнительных органов. Это можно объяснить необходимостью правовых консультаций по обсуждаемым на сессии вопросам, в том числе юридических последствий, которые могут возникнуть после принятия того или иного решения. Участие должностных лиц исполкома в работе сессии Совета дает возможность депутатам обратиться с устным запросом к данным лицам, которые, в свою очередь, могут дать устный ответ непосредственно на сессии либо предоставить ответ письменно после рассмотрения.

Вместе с тем участвовать в голосовании по рассматриваемым вопросам приглашенные лица, в том числе представители исполкома, не вправе.

Председатель Совета депутатов, в свою очередь, вправе присутствовать на заседаниях исполкома с правом совещательного голоса. С целью конкретного понимания данного правомочия, преодоления возможного возникновения спорных ситуаций в ходе обсуждения вопросов, рассматриваемых на заседаниях исполкомов, целесообразно уточнить понятие «совещательного голоса». Исходя из теории, право совещательного голоса связано с возможностью высказать свое мнение по поводу рассматри-

ваемого вопроса, но невозможностью участия в голосовании по данному вопросу. Представляется, что именно такое понимание права совещательного голоса вкладывал законодатель, когда наделял этим правом руководителей местных представительных органов, участвующих в заседании местных исполнительных и распорядительных органов, что и следует закрепить в Законе о местном управлении и самоуправлении.

Исполнительный комитет как орган местного управления оказывает косвенное влияние на выборы депутатов местных Советов. В соответствии со ст. 16 Избирательного кодекса Республики Беларусь, избирательные округа по выборам в областные, Минский городской, районные, городские (городов областного и районного подчинения), поселковые и сельские Советы депутатов образуются территориальными избирательными комиссиями по выборам в соответствующие Советы депутатов по представлению, соответственно, областных, Минского городского, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов. Важно заметить, что иные государственные органы правом внесения в территориальную избирательную комиссию предложения об образовании избирательных округов по выборам в местные Советы не обладают.

Серьезное значение данное правомочие исполнительного комитета имеет потому, что в Избирательном кодексе не содержится норма, которая бы конкретно определяла количество избирательных округов, а значит депутатов будущего Совета, по выборам в Советы того или иного территориального уровня, в ст. 15 Избирательного кодекса отражены только количественные пределы избирательных округов по выборам в местные Советы депутатов того или иного территориального уровня и правило, согласно которому от каждого избирательного округа избирается один депутат. Таким образом, исполнительный комитет предлагает количество избирательных округов, следовательно, и количество депутатов соответствующего местного Совета.

Кроме того, в соответствии со ст. 24 Избирательного кодекса Республики Беларусь, районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты, местные администрации в городах в части выборов в местные Советы депутатов:

1) организуют предоставление избирательным комиссиям, комиссиям по референдуму, комиссиям по проведению голосования об отзыве депутата помещений для размещения комиссий и проведения голосования, а также необходимого оборудования, средств связи, транспортных средств;

2) создают условия для проведения встреч кандидатов в депутаты с избирателями; обеспечивают бесплатное предоставление им помещений для этих целей, а также необходимых справочных и информационных материалов;

3) выделяют на территории участков для голосования места для размещения агитационных печатных материалов;

4) определяют места для проведения кандидатами в депутаты, их доверенными лицами массовых мероприятий (собраний вне помещений, митингов, пикетирования) с целью осуществления предвыборной агитации.

Определенное влияние местные органы управления оказывают на формирование органов территориального общественного самоуправления, как единоличных, так и коллегиальных. Согласно п. 2 ст. 29 Закона о местном управлении и самоуправлении, кандидаты в члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут выдвигаться гражданами, местными Советами депутатов, исполнительными органами первичного уровня. После создания коллегиального органа территориального общественного самоуправления он подлежит регистрации в соответствующем исполнительном и распорядительном органе (исполкоме или местной администрации). Созданным такой орган считается с момента регистрации.

Несмотря на тесное взаимодействие органов местного управления и самоуправления, одним из основных принципов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь является принцип разграничения компетенции органов местного управления и самоуправления. Компетенция данных органов не дублируется.

Пункт 2 статьи 19 Закона Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении подчеркивает, что полномочия, которые относятся к исключительной компетенции Советов депутатов, определенные статьей 121 Конституции Республики Беларусь, а также ряд других наиболее важных полномочий Совета осуществляются исключительно на сессиях Совета депутатов. Таким образом, эти полномочия не могут делегироваться органам территориального общественного самоуправления, исполкому или его председателю.

Согласно статье 121 Конституции Республики Беларусь, к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов, отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

Кроме выше обозначенных исключительных полномочий, в соответствии с пунктом 2 статьи 17 Закона о местном управлении и самоуправлении, только на сессиях Совета могут осуществляться следующие полномочия Совета депутатов:

- утверждение прогнозов социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы;
- утверждение региональных программ, концепций (Советы первичного уровня – планы мероприятий) по вопросам жилищного строительства,

благоустройства соответствующей территории, дорожного строительства, коммунально-бытового и социального обслуживания граждан, социальной поддержки детей, молодежи, ветеранов, инвалидов и пожилых людей, поддержки малого предпринимательства, здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, улучшения условий и охраны труда, обеспечения радиационной безопасности, охраны историко-культурного наследия и по другим вопросам местного значения, осуществление контроля за выполнением этих программ, концепций (планов мероприятий) и утверждение отчетов об их исполнении;

- предоставление или поручение местным исполнительным и распорядительным органам предоставлять в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь льготы по республиканским налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты;

- определение ставки платежей в случаях, установленных законодательными актами (в том числе ставки платы за аренду охотничьих и рыболовных угодий, водных объектов);

- решение вопросов административно-территориального устройства;

- утверждение регламента и структуры Совета;

- ежегодное утверждение сметы расходов Совета;

- решение вопросов признания полномочий депутатов Совета, досрочного прекращения полномочий;

- избрание и досрочное освобождение от полномочий председателя Совета и его заместителя (заместителей);

- утверждение должности председателя исполкома;

- образование и упразднение органов Совета, утверждение и изменение их состава, избрание и освобождение от полномочий председателей и заместителей председателей (при их наличии) этих органов;

- решение вопросов об участии в создании ассоциаций Советов, о вхождении или выходе из них;

- рассмотрение запросов депутатов Совета и принятия по ним решения;

- заслушивание отчетов председателя Совета, а также органов Совета, избираемых, назначаемых или утверждаемых председателем Совета должностных лиц, отчетов и иной информации председателя и иных должностных лиц соответствующего исполкома по вопросам, отнесенным к компетенции Совета;

- решение вопросов делегирования отдельных полномочий Советам других территориальных уровней, исполкомам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления;

- определение сроков и порядка освобождения от исполнения трудовых (служебных) обязанностей депутатов Совета, работающих на основании трудо-

вых договоров (контрактов), на время подготовки и проведения сессий Совета и заседаний его органов;

– отмена не соответствующих законодательству распоряжений председателя Совета и председателя соответствующего исполкома, решений соответствующего исполкома, решений нижестоящего Совета и распоряжений его председателя;

– учреждение местных средств массовой информации;

– принятие решения о самороспуске;

– осуществление международного сотрудничества.

Статья 19 Закона о местном управлении и самоуправлении предоставляет право Совету депутатов делегировать отдельные полномочия и передавать решение ряда вопросов исполкомам и их председателям, не определив порядок делегирования полномочий и срок действия делегированных полномочий. Таким образом, законодатель предоставил возможность Совету депутатов самому это определять. Нам представляется нецелесообразным такое смешение полномочий органов местного управления и самоуправления с точки зрения возможного ограничения влияния местных органов самоуправления на осуществление государственной власти на местном уровне.

Система органов местной власти в Республике Беларусь построена по принципу относительной децентрализации, то есть включает в себя как органы управления, формируемые центральной государственной властью, так и органы самоуправления, избираемые местным населением.

Взаимодействие местных органов управления и самоуправления включает несколько аспектов: политический – распределение властных полномочий между данными органами, организационный – разграничение компетенции и порядка формирования, практический – непосредственное взаимодействие при реализации полномочий. Только высокий уровень взаимопонимания и сотрудничества местных исполнительных и представительных органов будет способствовать эффективной деятельности местной власти и, как следствие, успешному развитию административно-территориальной единицы.

### Библиографический список

1. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: Закон Республики Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 17. 2/1660.

2. Гомельская правда. 2018. № 34 (23769). С. 12.

3. Избирательный кодекс Республики Беларусь, 11 февраля 2000 г., № 370-З // Национальный реестр

правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 25. 2/145.

4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп.) // АПС «Бизнес-инфо» (дата обращения: 30.03.2018).

5. Регламент Гомельского городского Совета депутатов: утвержден решением Гомельского городского Совета депутатов от 23 июня 2010 г. № 21 в редакции решения от 27 мая 2011 г. № 89 // АПС «Бизнес-инфо» (дата обращения: 30.12.2017).

6. Регламент Витебского областного Совета депутатов: утвержден решением Витебского областного Совета депутатов, 23 дек. 2010 г., № 75 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 16. 9/37803.

### References

1. Zakon «O mestnom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Belarus'»: Zakon Respubliki Belarus', 4 ianv. 2010 g., № 108-Z [Law «On local government and self-government in the Republic of Belarus»: Law of the Republic of Belarus, January 4, 2010, № 108-Z]. Natsional'nyi reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus' [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus], 2010, no. 17, 2/1660 [in Russian].

2. Gomel'skaia pravda, 2018, no. 34 (23769), p. 12 [in Russian].

3. Izbiratel'nyi kodeks Respubliki Belarus', 11 fevralia 2000 g., № 370-Z [Electoral Code of the Republic of Belarus, February 11, 2000, № 370-Z]. Natsional'nyi reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus' [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus], 2000, no. 25, 2/145 [in Russian].

4. Konstitutsiia Respubliki Belarus' 1994 goda (s izm. i dop.) [Constitution of the Republic of Belarus of 1994 (as amended and supplemented)]. Available at: APS «Business info» (accessed 30.03.2018) [in Russian].

5. Reglament Gomel'skogo gorodskogo Soveta deputatov: utverzhden reshением Gomel'skogo gorodskogo Soveta deputatov ot 23 iyunia 2010 g. № 21 v redaktsii resheniia ot 27 maia 2011 g. № 89 [Regulations of Gomel city Council of deputies: approved by the decision of the Gomel city Council of deputies dated June 23, 2010 № 21 in the wording of the decision dated May 27, 2011 № 89]. Available at: APS «Business-info» (accessed: 30.12.2017) [in Russian].

6. Reglament Vitebskogo oblastnogo Soveta deputatov: utverzhden reshением Vitebskogo oblastnogo Soveta deputatov, 23 dek. 2010 g., № 75 [Regulation of the Vitebsk regional Council of deputies: approved by the decision of the Vitebsk regional Council of deputies, December 23, 2010, № 75]. Natsional'nyi reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus' [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus], 2011, no. 16, 9/37803 [in Russian].

*E. I. Esmantovich\****COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS AND SELF-GOVERNMENT AS A PRINCIPLE OF ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT**

The study of problematic issues of development of existing legal forms of self-organization of municipalities as self-governing bodies, and their interaction with public authorities in the form of governing bodies, including those operating at the grassroots level, is a long-standing object of scientific research of scientists.

The article considers the directions of interaction between local authorities and self-government of the Republic of Belarus, analyzes the legislation in this area. The author analyzes different types of relations between the authorities in the form of governing bodies, including those operating in the sphere of realization of the right of citizens to form authorities through elections, and local governments. At the present stage of development of the Republic of Belarus, the level of democracy plays an increasingly important role, which is characterized, among other things, by the degree of interaction between government bodies and local self-government bodies, and the influence of local self-government bodies, as an institution of civil society, on the process of formation of public power. This is due to the fact that local self-government is the closest to the population level of public authority, and thereby implements the constitutional right to participate in the governance of state.

According to the results of the research the list of separate types of forms of interaction of designated subjects of power and administrative relations is offered. The theoretical conclusions presented in the paper can become the basis for improving the mechanism of interaction of public authorities in the face of local government bodies with local authorities.

**Key words:** Constitution of the Republic of Belarus, system of local authorities, local government, local government, Council of deputies, territorial public self-government, Executive Committee, electoral legislation, elections, Council of the Republic, Council of deputies, electoral law.

---

\* *Esmantovich Evgeniy Igorevich* (ehsirina@yandex.by), Department of Theory and History of State and Law, Faculty of Law, Francisk Skorina Gomel State University, 104, Sovetskaya Street, Gomel, 246028, Republic of Belarus.