

УДК 94(437.6)"1991-1994"

А. В. Курьянович

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ (1991–1994)

В статье идет речь об одном из самых спорных вопросов, которые поднимались во время работы над проектом Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 г. – местном управлении и самоуправлении. В научном исследовании особое внимание акцентируется на то, что в процессе создания конституционного проекта шла борьба различных группировок, отстаивающих советскую систему местного управления и ратующих за ее кардинальное изменение.

Ключевые слова: совет, управа, проект, магистрат, представительство

В ходе разработки проекта Конституции независимой Беларуси вопросы местного управления и самоуправления были самыми сложными и дискуссионными. Среди членов Конституционной комиссии, разработчиков проекта и депутатов Верховного Совета XII созыва обозначились две основные позиции по данной проблематике.

Сторонники одной группировки выступали за коренное изменение системы местного управления и самоуправления, возвращение к традициям Великого княжества Литовского, средневековой Беларуси.

Так, один из известных ученых в области государства и права, член Рабочей группы Конституционной комиссии И.А. Юхо в качестве основного звена местного самоуправления предлагал ввести сельское, городское и областное собрание [1, л. 213].

Депутат В.Ф. Голубев – представитель парламентской оппозиции Белорусского народного фронта (БНФ) – выступал за создание магистратов, управ с выборами мэров и старост [2, л. 76].

Представители второй группировки считали такие подходы неприемлемыми. Эксперт-юрист В.А. Боровцов назвал предложения И.А. Юхо эклектичными, вычурными [3, л. 56]. Местное управление, по мнению сторонников второго подхода, должно было строиться на основе Советов.

Дискуссии привели к тому, что в проекте Конституции Республики Беларусь, который был опубликован 3 декабря 1991 г., имелись два варианта соответствующей главы 8. В первом варианте она называлась «Местное управление и самоуправление», во втором – «Местное самоуправление».

Местное управление, согласно первому варианту, осуществлялось в границах административно-территориальных единиц Советами (радами). Председатель Совета и его советники избирались населением данной местности сроком на 5 лет. В случае систематического нарушения закона Совет мог быть парламентом, либо его председатель отзывался избирателями.

Первый вариант гласил, что государственное управление в административно-территориальных единицах сочетается с самоуправлением, которое осуществлялось путем проведения местных референдумов и органами территориального общественного самоуправления.

Второй вариант более широко прописывал систему местного самоуправления. Центральным звеном местного самоуправления были местные Советы и органы территориального общественного самоуправления. Расширились и формы местного самоуправления: оно осуществлялось не только местными референдумами, но и собраниями граждан, а также другими формами непосредственной демократии [4, с. 3].

Недостатком проекта было то, что в нем не конкретизировалось административно-территориальное деление республики. Поэтому было непонятно, останется ли прежнее унитарное деление на районы и области, либо будет предложено что-либо иное.

Существенный недостаток проекта заключался в том, что в нем отсутствовала норма о местном референдуме.

Второй проект Конституции с изменениями и дополнениями опубликовали 22 августа 1992 г. Он был несколько совершеннее первого. Прописывалась норма о местном референдуме, который мог быть инициирован не менее одной четвертой части граждан, проживающих на определенной территории.

Речь о местном самоуправлении шла в соответствующем пятом разделе.

В систему местного самоуправления входили Советы, управы и органы территориального общественного самоуправления. По мысли разработчиков, на местном уровне выстраивалась параллельная дуалистическая структура. На одном полюсе представительная (законодательная) власть в лице местных Советов, на другом – исполнительная в виде управ. Из-за отсутствия структуры конкретного административно-территориального деления республики к данным органам применялись термины «нижестоящие», «соответствующие» и «вышестоящие».

Председатель управы мог издавать распоряжения, обязательные для исполнения нижестоящими Советами, принимать решения о приостановления решений местного нижестоящего совета с последующим внесением предложения их отмены вышестоящим Советом. В то же время вышестоящий Совет мог отменить решения нижестоящего Совета, минуя председателя управы, в том числе равного ему по рангу. Местный Совет, мог, например, отстранить «соответствующего» председателя управы в случае совершения им преступления, систематического нарушения законодательства, по состоянию здоровья. Роспуск же самого местного Совета являлся прерогативой Сойма [5, с.4-5].

Таким образом, данная схема местного самоуправления закладывала противоречия между исполнительной и законодательной властью на местах. Она даже в самом упрощенном виде не могла быть реализована. Недаром, в одном из замечаний к конституционному проекту от 22 августа 1992 г. пятый раздел «Местное самоуправление» был назван самым слабым [6, л. 55].

5 февраля 1993 г. Верховный Совет утвердил постановление «О проекте Конституции Республики Беларусь». В нем принципиально констатировалось, что местное самоуправление осуществляется гражданами через местные представительные органы, местные референдумы, собрания граждан и другие формы прямого участия населения в общественных делах в пределах компетенции, предоставленной им законом. Однако полномочия органов местного самоуправления в определении своей внутренней организации и создания исполнительных органов, говорилось в постановлении, устанавливаются законом [6, л. 68].

В ответ парламентская оппозиция БНФ опубликовал свое заявление «О Конституции». В заявлении говорилось о том, что в конституционном проекте должна быть закреплена муниципальная система местного управления [7, с. 1].

Проблема с местным самоуправлением осложнялась тем, что авторы Конституции и депутаты колебались с вопросом по введению института президентства. Однако не все эксперты-юристы признавали взаимозависимость президентства и местного самоуправления. Например, М.Ф. Чудаков утверждал, что никакого соотношения между Президентом и органами местного самоуправления не должно быть: Президент не может вмешиваться в деятельность и как-то влиять на столь далекую от него структуру государственного механизма [8, с. 2].

Во время постатейного обсуждения проекта Конституции в мае 1993 г. раздел «Местное самоуправление» был буквально в штыки встречен депутатским корпусом. Когда 26 мая 1993 г. Председатель Верховного Совета С.С. Шушкевич предложил начать рассмотрение этого раздела, инициативу спикера поддержал только 121 депутат [9, л. 253].

28 сентября 1993 г. вышел в свет третий проект Конституции республики. Раздел пятый назывался «Местное управление и самоуправление», хотя в таком виде он не был утвержден парламентом.

Главная новелла раздела состояла в том, местное управление и самоуправление осуществлялось не просто гражданами, а именно гражданами Республики Беларусь. Это была дискриминационная норма, запрещающая лицам, не имеющим белорусского гражданства, участвовать, например, в местных референдумах, для инициирования которых требовалось согласие не менее 10% населения.

В разделе явствовало очевидные противоречия. На первый взгляд закреплялся приоритет местной представительной власти: местные Советы, могущие досрочно быть распущены Верховным Советом, формировали исполнительные и распорядительные органы и назначали местные референдумы. При этом председатель местного Совета одновременно являлся главой исполнительного комитета. Однако решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, могли быть отменены не только местными Советами, а вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, и даже Президентом [10, с. 3].

В декабре 1993 г. прошел второй этап постатейного обсуждения, однако его результаты были скромны. Раздел «Местное управление и самоуправление» депутаты опять отвергли.

Начиная с 1994 г., в конституционный процесс все активнее начал вмешиваться Совет Министров. Глава правительства В.Ф. Кебич искал способы, чтобы придать конституционному процессу ускоряющий характер, добиться своей главной цели – введение поста Президента. Новый прием заключался в том, чтобы проголосовать в течение нескольких дней за наиболее спорные положения не электронным, а именованным голосованием, т.е. когда каждому депутату будет выдан бюллетень с его фамилией. Наряду с главами о Верховном Совете и Президенте в именной бюллетень планировалось включить и раздел «Местное управление и самоуправление».

С этим предложением 19 января 1994 г. выступил депутат Верховного Совета, член депутатской группы «Беларусь», фактически подконтрольной Совету Министров Г.И. Козлов. Он сослался на опыт испанских кортесов.

11 февраля 1994 г. был принято постановление Верховного Совета «О проведении голосования по отдельным положениям проекта Конституции Республики Беларусь путем подачи именных бюллетеней».

Именное голосование было в штыки встречено парламентской оппозицией, которая утверждала, что такой прерывной практики принятия Конституции в течение нескольких дней нет ни в одной стране мира.

Оппозиция всеми силами старалась переломить настроение депутатов и бойкотировать именованное голосование. С этой целью лидер БНФ З.С. Позняк предпринял следующий демарш. 24 февраля 1994 г. он зачитал обращение сорока депутатов. В нем говорилось, что результаты поименного голосования не имеют юридической силы, так как оно проводится с нарушением Временного Регламента

Несмотря на протесты оппозиции, именованное голосование состоялось 24, 25 февраля и 1 марта 1994 г. Технически это выглядело следующим образом. Каждый депутат под роспись брал бюллетень и был обязан сдать его в день голосования (в последний день – в течение 1 марта включительно). При этом фиксировалось время получения бюллетеня и время его сдачи.

2 марта 1994 г. на семьдесят четвертом заседании тринадцатой сессии Верховного Совета были озвучены итоги поименного голосования. Из 296 выданных бюллетеней в урне комиссия изъяла 288. 266 бюллетеней оказались «за», 16 – «против». Шесть бюллетеней были недействительными. Следовательно,

спорные положения, в частности, о местном управлении и самоуправлении, тормозившие конституционный процесс, были приняты.

Сама Конституция Республики Беларусь была утверждена 15 марта 1994 г. Раздел «Местное управление и самоуправления» определенно отличался от сентябрьского проекта 1993 г. Новеллой можно считать расширение прерогатив местных Советов: они не только назначали республиканские референдумы и утверждали программы экономического развития административно-территориальных единиц и соответствующие бюджеты, но и устанавливали местные налоги и сборы, определяли порядок использования коммунальной собственности [11, ст. 120].

Из раздела была исключена норма о том, что местные Советы формируют местные исполнительные и распорядительные органы. Однако ничего не было сказано от том, кто образует последние.

Таким образом, проблема организации и деятельности местной власти оказалось настолько сложной, что даже не получила надлежащего разрешения при разработке проекта Конституции 1994 г. Верховный Совет Республики Беларусь просто не имел, да и не хотел иметь какого-либо ясно сформулированного представления о самоуправлении вообще, о необходимости его введения в государстве. Власть попросту не имела ни концепции, ни каких-либо ориентиров в деле реформирования местных органов власти. Поэтому раздел V Конституции Республики Беларусь 1994 г., посвященный вопросам местного управления и самоуправления, резко диссонировал с содержанием и духом Основного Закона.

Кроме того, в разделе содержался ряд отсылочных норм. Например, статья 124 Конституции гласила, что порядок создания органов местного управления и самоуправления определяется законом. Подобным образом властям было легче контролировать систему местной власти.

Источники и литература

1. Варианты разделов и глав проекта Конституции (Основного закона) Республики Беларусь, рассматривавшиеся на заседании Рабочей группы Конституционной комиссии, 4 января-21 мая 1991 г // Нац. архив Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3741. – 240 л.
2. Протокол № 25, протоколы регистрации и голосования, стенограмма, бюллетень № 25 двадцать пятого заседания 7-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва от 11 ноября 1991 г. // Нац. архив Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3000 – 186 л.
3. Замечания и предложения экспертов и членов Конституционной комиссии по проекту Конституции (Основного Закона) БССР (Республики Беларусь) // Нац. архив Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3746. – 91 л.
4. Канстытуцыя (Асноўны Закон) Рэспублікі Беларусь // Народная газета. Орган Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1991. – 3 снежня. – С. 1-3.
5. Конституция (Основной Закон) Республики Беларусь // Народная газета. Орган Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1992. – 22 августа. – С. 3,5.
6. Продолжение документов к проекту Конституции (Основного Закона) Республики Беларусь, 5 февраля 1993 г. // Нац. архив Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 2672. – 196 л.
7. Аб Канстытуцыі. Заява апазіцыі БНФ // Народная газета. Орган Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1993. – 19 чэрвеня. – С. 1.
8. Чудаков М. Вы не правы, депутаты. Заметки на полях стенограммы // Народная газета. – 1992. – 18 лютага. – С. 2
9. Протокол № 10 протоколы регистрации и голосования, стенограмма, бюллетень № 10 десятого заседания 12-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва от 26 мая 1993 г. // Нац. архив Респ. Беларусь. – Ф. 968. – Оп. 1. – Д. 3198. – 342 л.
10. Конституция Республики Беларусь. Проект // Советская Белоруссия. – 1993. – 28 сентября. – С. 3.
11. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Прынята на трынаццатай сесіі Вярхоўнага Савета дванаццатага склікання 15 сакавіка 1994 г. – Мінск: Польша, 1994. – 30 с.

Курьянович О. В. Місцеве управління і самоврядування в проектах Конституції Республікі Беларусь (1991-1994)

У статті йдеться про одне з найбільш спірних питань, що порушувалися під час роботи над проектом Конституції Республікі Беларусь 15 березня 1994 р. – місцеве управління та самоврядування. У науковому дослідженні особлива увага акцентується на те, що в процесі створення конституційного проекту йшла боротьба різних угруповань, що відстоюють радянську систему місцевого управління та ратують за її кардинальну зміну.

Ключові слова: рада, управа, проект, магістрат, представництво

Kuryanovich A. V. Local management and self-government in projects of the Constitution of Belarus Republic (1991-1994)

In article there is a speech about one of the most controversial questions which were brought up in operating time over the draft of the Constitution of Republic of Belarus on March 15, 1994 – local management and self-government. The special attention is focused on that in the course of creation of the constitutional project there was a fight of the various groups which are defending the Soviet system of local management and standing up for its cardinal change.

Keywords: council, justice, project, magistrate, representation.