



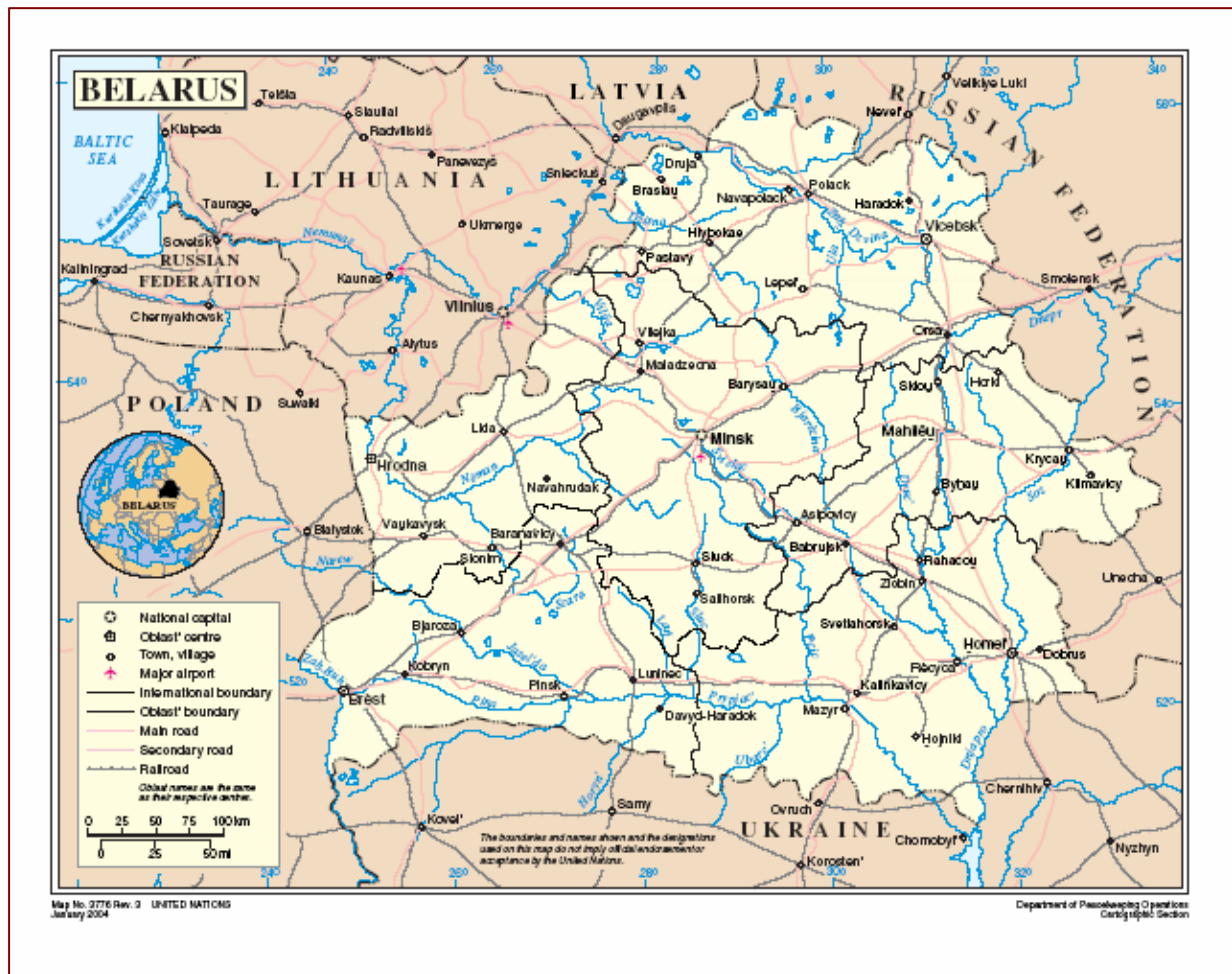
Project part-financed by the European Union



# BSR INTERREG III B project “Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes”



## Республика Беларусь I. Конституция, правительство и управление



По одной из версий Белой Русью (лат. Ruthenia Alba) назывался регион на востоке нынешней Белоруссии (Могилёвщина, Витебщина), а также Смоленщина. Происхождение названия «Белая Русь» некоторые исследователи связывают с синонимом «белая» в значении «независимая, свободная», другие — с более ранней христианизацией по сравнению с соседней Великой Русью или с преобладающим цветом одежды и облика населения. Некоторые также считают, что название Белая Русь дана стране за то, что территорию Беларуси не захватили татаро - монголы.

Площадь территории современной Беларуси составляет 207,6 тыс.кв.км.  
Численность населения - 9,849 mln.inh. (01.01.2004).

## **I. Конституция, правительство и управление**

### **1. Конституционная система**

#### **1.1 Общее описание и ключевые данные конституционная системы**

Конституционный строй (конституционная система) – это система организации государства и общества, закреплённая демократической Конституцией.

Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство, с приоритетом принципов международного права.

В 1991г. Республика Беларусь получила независимость. В 1994г. она стала президентской республикой.

Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет свою внутреннюю и внешнюю политику. Она защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает правопорядок и законность.

Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета - является народ.

Высшей ценностью и целью общества и государства в Республике Беларусь являются человек, его права, свободы и гарантии их реализации.

Беларусь – правовое государство. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Тем самым утверждается и реализуется принцип верховенства права.

#### **1.2 История конституциональной системы**

На территории современной Беларуси существовало несколько правовых документов, отвечающих сущности конституций. В частности, с 1588г. действовал Статут Великого княжества Литовского. Он служил образцом для многих зарубежных стран. На основе традиций Статута была составлена конституция Речи Посполитой 1791года. Эта Конституция претендует на статус «первой в Европе». Она действовала на территории Беларуси до присоединения к России в 1795г.

После установления советской власти в 1919 и провозглашения Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР) была принята первая Конституция БССР. Она имела некоторые характерные черты: закрепляла власть за Советами, рабочими в лице диктатуры пролетариата; лишала избирательных прав отдельных лиц и др.

В 1922г. Белоруссия вошла в состав СССР. В период нахождения БССР в составе СССР было принято несколько редакций конституций республики: в 1927, 1937, 1978 годах. Все они преимущественно были основаны на соответствующих Конституциях СССР.

На момент выхода Беларуси из состава СССР действовала Конституция БССР 1978г., где закреплялось построение «развитого социализма» в стране. Также было оговорено право граждан решать важнейшие вопросы посредством референдумов; была закреплена норма о суверенитете республики.

В 1990г. была одобрена Декларация Верховного Совета БССР "О государственном суверенитете Республики Беларусь". Декларация стимулировала принятие целого ряда новых законодательных актов в стране. Многие из ее идей были включены в проекты разрабатываемых нормативных правовых актов, в частности, в Закон "Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь", который был принят в 1991г.

В том же году Декларации о государственном суверенитете был придан статус конституционного закона, на основании которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию 1978 г.

В таких правовых и политических условиях велась разработка новой Конституции Республики Беларусь, которая была принята в 1994 г. Согласно этому документу высшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти в Республике Беларусь все также являлся Верховный Совет. Он состоял из 260 депутатов, которые избирались сроком на пять лет. Впервые был учрежден институт президентства. Президент Беларуси являлся Главой государства и главой исполнительной власти. Правительство несло двойную ответственность – перед Президентом и перед Парламентом.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. давала право высшему представительному органу одобрять законы, принимать и изменять Конституцию. Он выступал не только в качестве одной из ветвей власти, но и по собственному усмотрению мог устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. Верховный Совет фактически имел неограниченную возможность принятия решений по любому вопросу. Таким образом, в вышеназванной Конституции изначально был заложен дисбаланс функций и полномочий Верховного Совета и исполнительной власти, возглавляемой Президентом Республики Беларусь.

Тогда же, в 1994г., на основании Конституции и закона "О Конституционном Суде Республики Беларусь" был учрежден институт конституционного контроля.

Очевидно, что необходимость конституционной реформы в 1996 г. обуславливалась объективными факторами. В противоречие с основополагающим принципом разделения властей, который исходит из требования равенства ветвей власти и их самостоятельности, Верховный Совет рассматривался в качестве органа, стоящего, прежде всего, над властью исполнительной.

Таким образом, конституционная реформа 1996г. выразилась в установлении сбалансированных полномочий ветвей власти, возложении на Президента лишь функций Главы государства, учреждении двухпалатного Парламента (Палаты представителей и Совета Республики) вместо Верховного Совета, в повышении роли Правительства - Совета Министров в системе ветвей власти и усилении его ответственности за состояние и развитие экономики, социально-культурной и административно-политической сфер деятельности.

Наиболее существенные изменения в новой редакции Конституции претерпел раздел, посвященный организации и деятельности высших органов государства - Президента, Парламента, Правительства и судов. Произошло перераспределение полномочий между указанными органами, их уточнение.

В результате внесения в Конституцию Республики Беларусь изменений и дополнений, посредством референдума 1996г., законодательная власть больше не находится в привилегированном положении. Парламент или Национальное собрание приобрел более свойственное ему название, означающее окончательный отказ от советской модели высшего органа государственной власти, и более совершенную структуру, которая соответствует устоявшимся стандартам парламентаризма.

Принятие Конституции в редакции 1996 г. создало правовую основу для динамичного развития общества и государства, эффективной работы каждой из ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной).

В 2004 в нее также были внесены изменения и дополнения путем проведения референдума, снявшие ограничение на количество сроков президентства в стране, что неоднозначно было воспринято во многих западных странах.

### **1.3 Основная специфика конституциональной системы**

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь система органов государственной власти страны включает в себя

- Президента Республики Беларусь (Глава государства),
- Парламент - Национальное собрание (Совет Республики и Палата представителей),
- Правительство (Совет Министров),
- суды, прокуратуру, Комитет государственного контроля,
- органы местного управления.

### **1.4 Фундаментальные принципы политической и административной системы**

Конституция Республики Беларусь – это основной закон, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений.

В соответствие с Конституцией демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений.

Политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах.

Фундаментальными принципами политической и административной систем является:

- Подчинение государства праву.
- Признание и гарантирование неотъемлемых прав граждан.
- Разделение властей.
- Многообразие форм собственности.
- Политический плюрализм.
- Наличие гражданского общества.

Предусмотрен принцип двойной ответственности Правительства перед Президентом и Парламентом. Таким образом, согласно Конституции, президент имеет право по назначению и смещению премьер-министра и других членов кабинета, руководству работой правительства и принятию решения о его отставке.

Президент пользуется законодательными полномочиями: он имеет право наложить вето на принятый Палатой представителей закон, издавать декреты, имеющие силу закона. Президент может назначать и освобождать от должности судей всех уровней. Президент может распускать парламент. Последнему предоставляется возможность выразить вотум недоверия правительству. В случае отказа в доверии правительству президент обладает правом на произвольный выбор: либо распустить Палату представителей, либо отправить в отставку правительство.

### **1.5 Разделение и взаимодействие политической и административной систем**

Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

## **ГЛАВА ГОСУДАРСТВА**

- Президент

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ**

- Парламент - Национальное собрание

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ**

- Правительство - Совет Министров
- 
- Комитеты
- Государственные комитеты
- Объединения

**СУДЕБНА ВЛАСТЬ**

- Конституционный суд
- Верховный суд
- Высший хозяйственный суд

В Республике Беларусь существует два уровня управления: национальный и местный. Местный уровень включает три подуровня: областной, базовый и первичный

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

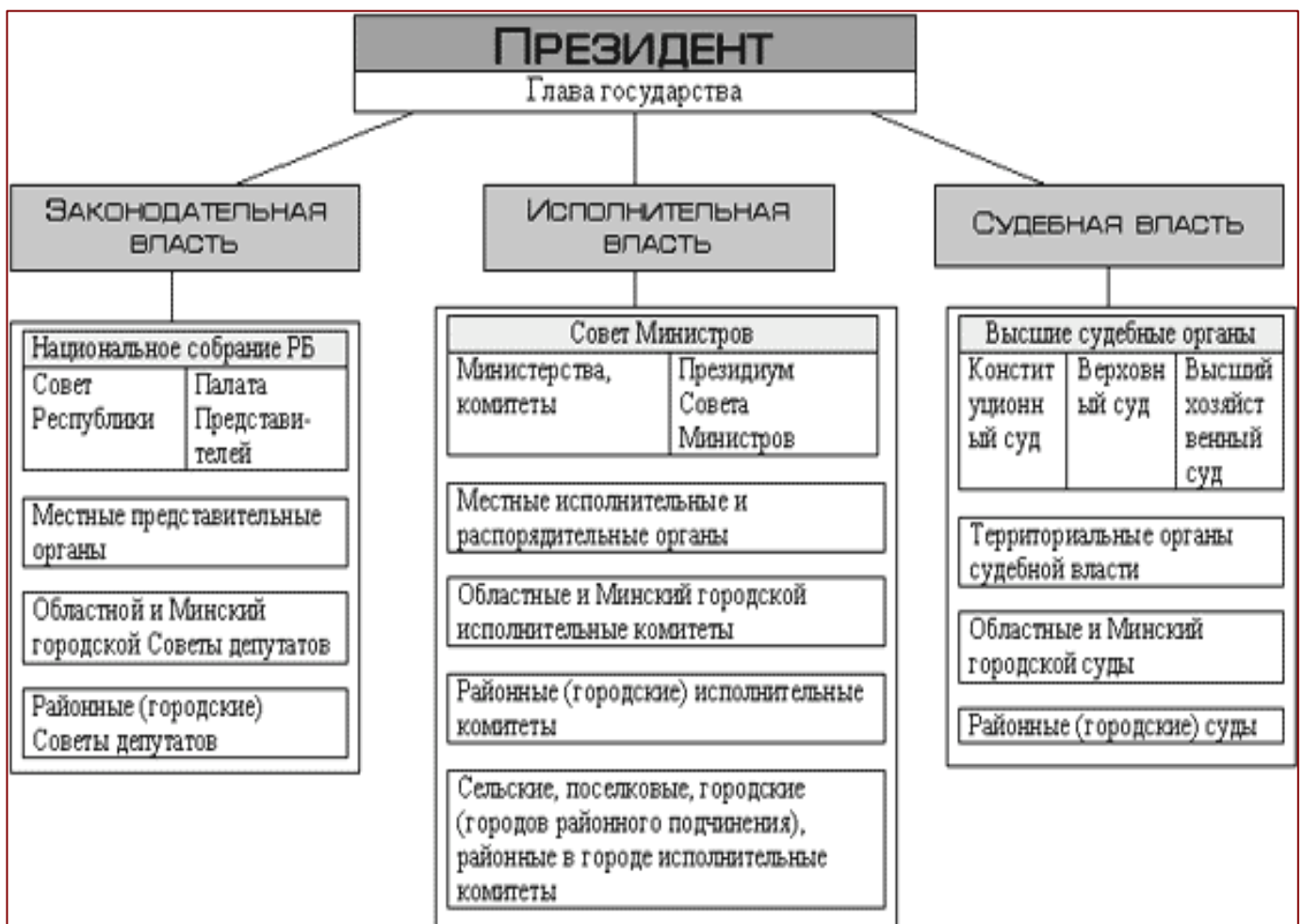


Рисунок 1. Структура государства

## **2. Политическая система**

### **2.1 Общее описание, история и ключевые данные**

Политическая система – это совокупность государственных, партийных и общественных органов и организаций, участвующих в политической жизни страны.

Политическая структура Беларуси в большей степени была сформирована во времена СССР.

В ноябре 1917 в Беларуси была провозглашена Советская власть. В 1919 был принят манифест о создании Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР). В 1922 - БССР вошла в состав СССР.

Общеизвестно, что в СССР существовала однопартийная система в лице коммунистической партии - КПСС.

КПСС являлась высшей формой общественно-политической организации, ядром политической системы, руководящей и направляющей силой общества. Теоретической основой КПСС являлся – марксизм-ленинизм. Руководящим принципом организационно строения партии являлся демократический централизм. КПСС строилось по территориально-производственному признаку.

С принятием новой Конституции в 1994г. Беларусь стала президентской республикой. Появились различные партии и политические объединения, общественные и неправительственные организации, оппозиционные движения.

Порядок организации и деятельности партий, других общественных объединений определяется Законом «О политических партиях» (1994) и законом «Об общественных объединениях» (1994), др.

Однако, партийная система находится на начальной стадии формирования. По состоянию на 1 сентября 2006г. в Республике Беларусь зарегистрировано 17 политических партий.

Ранее проведенные исследования показали, что самый высокий рейтинг у Белорусской партии женщин, но ее поддерживает лишь 9,2% опрошенных, коммунистическую партию Беларуси поддерживают 6,3% и аграрную – 4,7%. Рейтинг из остальных 17 зарегистрированных партий колеблется в пределах 0,7-3,5%.

По законодательству запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды.

Согласно Конституции, политические партии и другие общественные объединения имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определенном законодательством.

Учредителями политических партий могут быть только граждане Беларуси. Для создания политической партии необходимо, чтобы она имела не менее 1000 учредителей. Политические партии строятся по территориальному принципу, как и за рубежом. Членами политических партий не могут быть: судьи, прокурорские работники, сотрудники: органов внутренних дел, Комитета госконтроля, КГБ, военнослужащие.

Все партии подлежат регистрации в Минюсте.

Для выражения запросов и интересов граждан, не связанных с политической сферой, образуются различные общественные объединения. Они не преследуют в своей деятельности коммерческих целей; не ставят основной задачей участие в политической жизни. Их функции направлены на формирование и выявление интересов отдельных групп и слоев населения. В Республике Беларусь могут создаваться три группы общественных объединений: республиканские, международные и местные.

Количество зарегистрированных на 1 сентября 2006 года в Республике Беларусь общественных объединений составляет 2246 общественных объединений, из них 232 - международных общественных объединения, 722 - республиканских общественных объединения и 1292 местных общественных объединения, 17 союзов (ассоциаций) общественных объединений.

Среди общего числа общественных объединений больше всего создается организаций просветительской, физкультурно-спортивной и благотворительной направленности.

Государство может оказывать финансовую помощь общественным организациям, но не партиям. Как и во многих странах, контроль за финансовой деятельностью общественных объединений осуществляют государственные налоговые органы.

Помимо регистрации общественных объединений, их ликвидации, осуществляемой по решению госорганов, государство обеспечивает сохранность и защиту прав и законных интересов общественных организаций. Вмешательство госорганов и должностных лиц в деятельность такого рода организаций, и, наоборот, не допускается.

## **2.2 Национальный уровень политической системы**

### **2.2.1 Органы на национальном уровне. Их задачи и полномочия**

#### **Президент**

Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина.

Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом. Президент Беларуси – не является главой исполнительной власти.

Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти и не несет перед ними политической ответственности.

Президент выступает арбитром между различными политическими силами (Президент–беспартийный), что способствует разрешению споров между ними.

Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. В случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов. Президент непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение декретов, указов и распоряжений.

Президент приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий.

Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее десяти лет непосредственно перед выборами.

Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании.

Президент может в любое время подать в отставку. Отставка Президента принимается Палатой представителей. В случае вакансии должности Президента или невозможности исполнения им своих обязанностей по основаниям, предусмотренным Конституцией, его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Премьер-министру. ([www.president.gov.by](http://www.president.gov.by))

## **Парламент - НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ**

Представительный и законодательный орган Республики Беларусь - Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он состоит из двух палат - Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей представляет интересы всех граждан Республики Беларусь. Состав Палаты представителей - 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом Палаты представителей, может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года.

Депутаты Палаты представителей осуществляют свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией. Депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета республики. Восемь членов Совета республики назначаются Президентом Республики Беларусь. Деятельность Совета республики направлена на обеспечение принятия более качественных, тщательно проработанных законов.

Членом Совета республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, города Минска не менее пяти лет.

Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета республики не может быть одновременно членом Правительства.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, члена Совета республики с одновременным занятием должности Президента либо судьи.

Срок полномочий Парламента - четыре года. Полномочия Парламента могут быть продлены на основании закона только в случае войны.

В Конституции закреплён принцип самоорганизации палат Национального собрания. Каждая палата самостоятельно устанавливает свой порядок работы в принимаемом ею регламенте. Палаты Национального собрания заседают отдельно, за исключением установленных случаев проведения совместных заседаний. Общий орган палат отсутствует. Единственным временным совместным органом двух палат может быть согласительная комиссия, формируемая ими на паритетной основе для преодоления разногласий между палатами по законопроекту, отклонённому Советом Республики. ([www.sovrep.gov.by](http://www.sovrep.gov.by))

## **Суды**

Судебная власть - это система независимых государственных органов судов, призванных от имени государства осуществлять правосудие, разрешать в судебных заседаниях все возникающие споры и конфликты.

Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам.

В системе органов государственной власти суд занимает особое место. Оно определяется самими задачами суда, его назначением, а также принципами организации и осуществления судебной деятельности.

Суд выполняет специфическую (принадлежащую только ему) государственную функцию - осуществление правосудия.

Роль судебной власти в механизме разделения властей состоит в сдерживании двух других властей в рамках конституционной законности, прежде всего, путем осуществления конституционного надзора и судебного контроля.

Судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону.

Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

Основания для избрания (назначения) судей на должности и их освобождения предусматриваются законом. Система судов строится на принципах территориальности и специализации. Судостроительство в Республике Беларусь определяется законом.

Образование чрезвычайных судов запрещается.

### ***Конституционный Суд Республики Беларусь***

Конституционный Суд осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов в государстве. Он возбуждает и рассматривает дела по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Совета Министров Республики Беларусь. Кроме того, в случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь.

Заключения Конституционного Суда по вопросам конституционности нормативных актов являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат.

Конституционный Суд обладает правом вносить Президенту, палатам Парламента, Совету Министров Республики Беларусь, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией подлежащие обязательному рассмотрению предложения о необходимости внесения в акты действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов, их толкования.

Порядок работы Конституционного Суда Республики Беларусь определяется Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь (1997).

Конституционный Суд Республики Беларусь формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права. Шесть судей Конституционного Суда назначаются Президентом Республики Беларусь, шесть судей избираются Советом Республики. Председатель Конституционного Суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Срок полномочий членов Конституционного Суда - 11 лет. Предельный возраст членов Конституционного Суда - 70 лет. ([www.ncpi.gov.by/ConstSud/rus](http://www.ncpi.gov.by/ConstSud/rus)).

### ***Верховный Суд Республики Беларусь***

Верховный Суд Республики Беларусь осуществляет правосудие и надзор за судебной деятельностью общих судов.

Верховный Суд рассматривает дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам и в качестве суда первой инстанции в

случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь; изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает разъяснения по вопросам применения законодательства Республики Беларусь, возникающим при рассмотрении судебных дел; осуществляет контроль за исполнением судами Республики Беларусь разъяснений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь; вносит предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о проверке конституционности нормативных актов; оказывает помощь судьям по применению законодательства; решает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь; осуществляет иные полномочия. ([www.supcourt.by](http://www.supcourt.by))

### ***Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь***

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь является высшим судебным органом по разрешению хозяйственных (экономических) споров и иных дел, рассматриваемых хозяйственными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью. ([www.court.by](http://www.court.by))

## **2.3 Местный уровень политической системы**

### **2.3.1 Органы на местном уровне**

#### ***Система местного самоуправления в Республике Беларусь***

Согласно Конституции граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляют местное управление и самоуправление через Советы, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" (1991).

Местное самоуправление в Республике Беларусь - форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Не допускаются какие-либо ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и законами Республики Беларусь.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц в соответствии со следующими основными принципами:

- 1) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;
- 2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;
- 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;
- 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;
- 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их

выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы;

9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;

10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

К компетенции местных органов власти относится:

- разработка и утверждение программ экономического и социального развития, составление, утверждение и исполнение бюджетов соответствующих административно-территориальных образований;

- определение направления использования бюджетных средств, за исключением целевых средств;

- определение правового режима имущества, входящего в коммунальную собственность этого административно-территориального образования;

- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

- регулирование земельных отношений в пределах компетенции, предусмотренной земельным законодательством.

- 

Таким образом, согласно Конституции, **в Республике Беларусь существует система местного управления и самоуправления, состоящая из 4 элементов.**

1) местные Советы депутатов,

2) исполнительные и распорядительные органы;

3) органы территориального общественного самоуправления;

4) местные референдумы, собрания и другие формы прямой демократии.

**Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные).**

### *Местные Советы депутатов*

Местные Советы депутатов являются первым элементом системы местного самоуправления.

Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. Они обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

- К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.

- К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы.

- К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами. В своей деятельности они исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, и общегосударственных интересов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносят по ним свои предложения в вышестоящие органы.

Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Принципы выборов в местные Советы следующие: всеобщие, прямые, свободные, равные, тайные.

Выборы осуществляются по мажоритарной системе. Для проведения выборов образуются избирательные комиссии. Выборы в Республике Беларусь являются факультативными, т.е. избиратель сам решает, участвовать ему в выборах или нет.

К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и 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.

У местных Советов определен круг полномочий по развитию территории – создание, размещение, строительство или преобразование экономических и социальных объектов, использование природных ресурсов на соответствующей территории, решение других вопросов хозяйственной, социальной и культурной деятельности, затрагивающих интересы населения, осуществляются только с согласия местного Совета. В составе полномочий - установление повышенных требований экологической безопасности на своей территории и применение экономических санкций за их нарушения, принятие решения о закрытии организаций или их отдельных производств либо их лишении права пользования местными природными ресурсами за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов, нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил

На областном территориальном уровне решаются вопросы разработки и реализации планов социально-экономического развития областей и города Минска, межтерриториальных программ и мероприятий, оказания организационно-методической помощи местным Советам депутатов базового и первичного территориальных уровней в разработке региональных программ развития, национально-культурной и демографической политики, регулирования земельных отношений в пределах своей компетенции. На этом уровне решаются вопросы, связанные с образованием, упразднением, изменением границ сельских районов, предоставления населенным пунктам статуса городов районного (областного) подчинения.

Местные Советы организуют взаимодействие не входящих в состав местного хозяйства предприятий, организаций и учреждений, других юридических лиц по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории. Они по взаимной договоренности могут разрабатывать планы и принимать совместные решения о развитии нескольких административно-территориальных единиц.

*Органы территориального общественного самоуправления*

Органы территориального общественного самоуправления являются третьим элементом системы местного управления и самоуправления.

Согласно "Положению о собраниях граждан по месту жительства, общественных, сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Белорусской ССР", принятого еще в 1981 г., по месту жительства могут проводиться собрания граждан:

- эти собрания созываются по мере необходимости, по не реже двух раз в год;
- собрания правомочны при участии в них более половины жителей или их представителей (собрания представителей проводятся лишь в тех случаях, когда проведение общего собрания граждан затруднено);
- в работе собраний принимают участие лица, достигшие 16 лет, или их представители;
- созывают собрание исполнительные комитеты городских, районных в городе Советов народных депутатов;
- полномочия собраний граждан по месту жительства очень разнообразны, вплоть до рассмотрения проектов законов, иных законодательных актов высших органов государственной власти и управления, решения местных Советов, вынесенных на обсуждение населения, рассмотрения отчетов о работе исполнительных комитетов местных Советов, их отделов и управлений, культурно-просветительных и медицинских учреждений, школ, предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и т.д.

В случае несоответствия решения собрания граждан по месту жительства законодательству его исполнение может быть приостановлено исполкомами, а само решение отменено соответствующим Советом с последующим сообщением об этом собранию граждан.

На местном уровне действуют также общественные, сельские, уличные, квартальные и домовые комитеты, создаваемые по территориальному принципу.

### *Местные референдумы*

Четвертым элементом системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь являются местные референдумы.

В соответствие с Конституцией Республики Беларусь, выборы депутатов на государственные должности народом, являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет.

Возрастной ценз депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности, определяется соответствующими законами, если иное не предусмотрено Конституцией.

Выборы являются свободными: избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать.

Подготовка и проведение выборов проводятся открыто и гласно.

Выборы являются равными: избиратели имеют равное количество голосов.

Кандидаты, избираемые на государственные должности, участвуют в выборах на равных основаниях.

Выборы депутатов являются прямыми: депутаты избираются гражданами непосредственно. Голосование на выборах является тайным: контроль за волеизъявлением избирателей в ходе голосования запрещается.

Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам в соответствии с законом.

Отзыв депутатов осуществляется по основаниям, предусмотренным законом.

Голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

### **3. Административная система**

#### **3.1 Общее описание, история и ключевые данные**

Административная система Республики Беларусь - это комплекс действующих министерств, государственных комитетов и других республиканских, региональных и местных органов управления.

Построенная по функционально-отраслевому и территориальному принципам система государственного управления включает 25 министерств, 7 государственных комитетов, комитеты при министерствах, шесть облисполкомов, Минский горисполком, 47 горисполкомов и 118 райисполкомов, 81 поселковый и 1449 сельских исполкомов.

Кроме того, система управления включает органы хозяйственного управления (ассоциации, корпорации, концерны, объединения, компании). Ее дополняют различного рода объединения граждан (союзы, фонды, общества, товарищества и др.), которые также регулируют определенные социально-экономические отношения.

Однако, необходимо признать, что в Беларуси еще не до конца отрегулированы пределы полномочий для каждого уровня управления. Поскольку административно-территориальные единицы более низкого уровня входят в состав образования более высокого территориального уровня - нет четкого разграничения прав и ответственности между ними, часто сфера компетенции вышестоящих органов почти полностью перекрывают поле деятельности нижестоящих, что не способствует децентрализации и расширению полномочий последних. Более того, на региональном уровне создаются отраслевые управления и службы, которые, являясь органами местного управления, в то же время подчиняются соответствующим министерствам и другим республиканскими органам управления и, как правило, отстаивают и проводят в жизнь их интересы. На практике это порождает несогласованность решений между законодательными и исполнительными ветвями власти различных уровней, территориальными и отраслевыми органами власти, подмену одних органов другими. Происходит дублирование одних и тех же функций.

К особенностям нынешней системы управления следует отнести восстановление и укрепление управленческой вертикали и повышение уровня управляемости важнейшими сферами жизни общества и государства, наличие антикризисных функциональных структур и ведомств, осуществляющих реформирование экономики.

В Республике Беларусь существует два уровня административного управления: национальный и местный.

#### **3.2 Национальный уровень административной системы**

##### **3.2.1 Органы на национальном уровне. Их задачи и полномочия**

Исполнительную власть в Республике Беларусь представляют Президент и Правительство – Совет Министров. Основная функция исполнительной власти - организация исполнения законов, принимаемых законодательной властью, которую представляет Парламент - Национальное собрание Республики Беларусь. Президент и правительство руководят системой подчиненных им органов государственного управления и других органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение конституции и законов, а также выполняют другие функции, возложенные на них конституцией и законом.

##### **Правительство— Совет Министров Республики Беларусь**

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство - Совет Министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом.

Совет Министров Республики Беларусь — коллегиальный орган. В его состав входят Премьер-министр, его заместители и министры. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления. Работой Правительства руководит Премьер-министр.

Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются на основе Конституции и Законом о Совете Министров Республики Беларусь.

Конституция закрепляет право Правительства издавать постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, а также отменять акты министерств и иных республиканских органов государственного управления. Совет Министров является одним из субъектов права законодательной инициативы.

Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство Республики Беларусь:

- руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти;
- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации;
- разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;
- обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда;
- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;
- обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента;
- отменяет акты министерств и иных республиканских органов государственного управления;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента

Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия. Правительству Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства и освободить от должности любого члена Правительства.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Республики Беларусь по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до сформирования нового Правительства.

### **Премьер-министр**

Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей. Решение по этому вопросу принимается Палатой представителей не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре Премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент Республики

Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Премьер-министр:

- осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства и несет персональную ответственность за его работу;
- подписывает постановления Правительства;
- в двухмесячный срок после своего назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев;
- информирует Президента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
- выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства.

### **3.3 Региональный / местный уровень административной системы**

#### **3.3.1 Органы на региональном / местном уровне. Их задачи и полномочия**

Местное управление - форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

#### ***Исполнительные и распорядительные органы***

Исполнительные и распорядительные органы являются элементом системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь:

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

#### ***Исполнительный комитет***

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица.

Исполнительный комитет осуществляет свои полномочия в соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета.

Председатели исполнительных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими Советами.

Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Первый заместитель председателя, заместители (заместитель) председателя, управляющий делами (секретарь) и члены районного, городского, поселкового, сельского исполнительного комитета назначаются председателем соответствующего исполнительного комитета по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом.

Исполнительный комитет:

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

Областные и Минский городской исполнительные комитеты представляют в республиканский орган государственного управления в области финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные этим органом;

- решает вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории; организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, принимает решения о выпуске местных ценных бумаг и проведении аукционов;

- распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом;

- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности;

- дает согласие на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы;

- решает в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросы землеустройства и землепользования;

- другое.

Областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, исполнительные комитеты первичного и базового уровней - Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам.

Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета. Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета.

Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет также решает вопросы, отнесенные к компетенции соответствующего Совета, в пределах полномочий, предоставленных ему Советом или им делегированных.

Исполнительный комитет не вправе вмешиваться в компетенцию соответствующего Совета, а Совет - в компетенцию исполнительного комитета, если иное не предусмотрено законодательством.

В настоящее время органы местного управления включаются в систему государственного централизованного управления путем создания вертикальной президентской структуры

### *Местная администрация*

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица.

Местные администрации также входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов от установленного состава местной администрации.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении.

Местная администрация не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информирует граждан о своей деятельности.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующих законодательству, могут отменяться следующими органами и лицами:

- 1) соответствующими Советами местных депутатов;
- 2) вышестоящими исполнительными и распорядительными органами Республики Беларусь;
- 3) Президентом Республики Беларусь.

Отмена решений местных исполнительных и распорядительных органов Парламентом Республики Беларусь не предусматривается. Решения местных исполнительных и распорядительных органов могут быть обжалованы в судебном порядке.

Рисунок 2. Структура взаимодействия органов местного управления и самоуправления

