

УДК 323.2

А. А. Гарбуз

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Министерство образования Республики Беларусь,
Администрация Президента Республики Беларусь, ул. Московская, 17, 220007 Минск, Республика Беларусь,
+375 (29) 865 19 20, alex_demos@mail.ru

СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье рассмотрены различные подходы к определению понятия «местное самоуправление» с учётом анализа национального и зарубежного законодательства, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. Проанализировано состояние и особенности местного самоуправления в Республике Беларусь.

Рассмотрена деятельность системы органов местного самоуправления, в том числе представительных органов — местных Советов депутатов. Предложены основные направления совершенствования местного самоуправления в Республике Беларусь.

Ключевые слова: местное самоуправление; местный Совет депутатов; самоорганизация населения; местный референдум; децентрализация государственного управления; территориальное общественное самоуправление; реформирование местного самоуправления.

Библиогр.: 15 назв.

A. A. Garbuz

Academy of Public Administration under the Aegis of the President of the Republic of Belarus, Administration
of the President of the Republic of Belarus, 17, Moskovskaya str., 220007 Minsk, the Republic of Belarus,
+375 (29) 865 19 20, alex_demos@mail.ru

STATUS AND TRENDS OF IMPROVEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The article discusses various approaches to the definition of the concept “local self-government” based on analysis of national and international legislation, including the European Charter of local self-government. The state of local self-government in the Republic of Belarus and its features are analyzed.

The activity of local self-government system, including representative bodies — local councils of deputies — are considered. Some basic directions of improvement of local self-government in the Republic of Belarus are suggested.

Key words: local self-government; local councils of deputies; self-organization of population; local referendum; decentralization of public administration; territorial self-government; reform of local self-government.

Ref.: 15 titles.

Введение. Формирование демократической государственности, качественное функционирование гражданского общества, обеспечение устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь предопределяют потребность в переосмыслении целого блока проблем в сфере местного самоуправления. Поиск и использование оптимальной модели местного самоуправления является одним из важнейших направлений государственного строительства в Республике Беларусь.

Материал и методы исследования. При написании статьи автор опирался на исследования и труды отечественных и зарубежных учёных, посвящённые проблемам местного самоуправления. При проведении исследования использованы общенаучные методы.

Результаты исследования и их обсуждение. Чтобы адекватно оценить роль местного самоуправления в государственном механизме и проанализировать взаимоотношения отдельных институтов, функционирующих на местном уровне, следует рассмотреть само понятие «местное самоуправление».

Согласно «Толковому словарю русского языка» С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой, «самоуправление — это внутреннее, своими собственными силами управление делами в какой-либо организации, коллективе» [1, с. 677].

Впервые понятие «местное самоуправление» было введено в Англии в 1851 году и обозначало децентрализацию управления. Следуя определению Британской энциклопедии издания 1911 года, термин «местное управление» использовался в английском языке для «обозначения децентрализованного или деконцентрированного управления местными властями местными делами» [2, с. 172].

Современное понятие «местное самоуправление» рассматривается в следующих аспектах: форма народовластия; право граждан на самостоятельное решение местных дел; одна из разновидностей социального управления; одна из составляющих основ конституционного строя. Как форма народовластия, самоуправление вытекает из статьи 3 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через представительные и иные органы [3].

Конституции Франции, Испании и Греции не употребляют название «местное самоуправление», а применяют термин «муниципальная власть» [4, с. 16]. В некоторых странах термин «муниципалитет» равнозначен понятию органа местного самоуправления — избираемого органа. В США и Великобритании муниципалитетами называются только городские органы, в других государствах — это любые избираемые органы.

В статье 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [5].

В украинском законодательстве местное самоуправление определяется как «гарантированное государством право и реальная способность территориального сообщества — жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сёл, посёлков, городов — самостоятельно или под ответственность органов и глав администраций местного самоуправления решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины» [6, с. 63].

В Законе Литовской Республики «О местном самоуправлении» закреплено: «Самоуправление — государственная административно-государственная единица, обладающая статусом юридического лица и гарантированным Конституцией Литовской Республики правом самоуправления, осуществляемым через совет самоуправления» [7].

Изложенные подходы к определению «местное самоуправление» следует рассматривать через призму политико-правовых доктрин самоуправления и в контексте конституционно-правовой реальности, в которой существует государство.

Легальное определение понятия «местное самоуправление» закреплено в статье 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее — Закон от 04.01.2010) — это «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, — граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств» [8].

Следует отметить, что в Европейской хартии местное самоуправление рассматривается лишь с позиции деятельности органов самоуправления на конкретной территории, а в белорусском законодательстве предусматривается возможность осуществления местного самоуправления не только местными Советами депутатов, но и путём местных референдумов, собраний, других форм. Следовательно, по сравнению с Европейской хартией, белорусское законодательство трактует местное самоуправление как институт демократии, который содержит различные формы участия граждан в управлении делами общества и государства.

Исторический опыт Беларуси подтверждает, что местное самоуправление является элементом развития общественной жизни, а не продуктом государственной власти. Вместе с тем необходимо отметить, что институты местного самоуправления никогда не рассматривались как соперники государственной власти. В большей мере это партнёры, прилагающие совместные усилия для достижения общей цели — улучшения жизни человека.

Местное самоуправление в Республике Беларусь имеет свои особенности. Во-первых, органы самоуправления являются представительными, т. е. представляют народ в осуществлении местного самоуправления, во-вторых, это выборные органы, в-третьих, «самоуправление представляет собой самоорганизацию населения территориальной единицы, жителей населенного пункта» [9, с. 42].

Оно не сводится только к деятельности местных органов власти. Самоорганизующий потенциал территориальных сообществ предполагает участие в этом граждан в тех или иных формах. В Законе от 04.01.2010 закреплено понятие «система местного самоуправления» с широким набором элементов. Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определённые ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Представительные органы — Советы депутатов — являются основным звеном системы местного самоуправления. Они избираются населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и выражают волю всего населения территориального образования, придавая ей общеобязательный характер и осуществляя таким образом местную власть.

В соответствии со статьёй 1 Закона от 04.01.2010 «система органов местного самоуправления включает Советы и органы территориального общественного самоуправления. Система Советов в Республике Беларусь состоит из трёх территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы» [8].

В Республике Беларусь сложились различные формы общественного самоуправления. Они проявляются в деятельности трудовых коллективов, профсоюзных, молодёжных, ветеранских, женских и иных общественных организаций, а также среди населения по месту жительства. Институты местного самоуправления формировались на протяжении многих лет. Однако в настоящее время они получили новый импульс в своём развитии. Задача состоит в том, «чтобы сохранить преемственность и обеспечить инновационный подход в формировании и становлении новых форм самоуправления на различных уровнях» [10, с. 146—147].

Посредством участия в различных формах самоуправления у граждан формируется чувство сопричастности и ответственности за развитие не только отдельных территорий, но и страны в целом. «Институты самоуправления только тогда могут быть эффективными, когда они получают реальную поддержку от местных органов власти. Очевидно, что не только служащие органов местного управления, но и депутаты местных Советов призваны оказывать конкретную помощь населению в организации самоуправления как важного элемента гражданского общества и демократического государства» [12].

Важным элементом системы самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления. Потенциал этих формирований не задействован в полной мере. Такое положение сложилось во многом из-за «отсутствия ясного понимания их политико-правового статуса. При этом общественное самоуправление нельзя рассматривать как институт, место которому исключительно вне власти. Здесь на первый план выдвигается организационный фактор — широкое участие граждан, разнообразие форм» [4, с. 146].

Согласно статье 26 Закона от 04.01.2010, «основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения» [8].

Например, в Брестской области сегодня работают около 4 тысяч квартальных, уличных, домовых, сельских комитетов. С 1997 года действует институт старост. В настоящее время в области избран 1 661 староста, которые воспринимаются наравне с работниками аппаратов исполкомов и несут ответственность за решение всех проблем на территории поселковых и сельских Советов. «Они знают, кто и в чём из жителей деревни нуждается, принимают участие в работе сессий сельских Советов, зачастую сами являются депутатами. Многие старосты активно содействуют развитию личных подсобных хозяйств, в частности, проводят организационную работу по закупке молока у населения» [11, с. 103].

Перспективы совершенствования системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, безусловно, связаны с реализацией на практике основополагающей идеи «Государство — для народа», что по сути своей означает «создание благоприятных, комфортных условий жизнедеятельности человека,

обеспечение его прав и свобод. Человек является высшей ценностью общества и государства, и поэтому все органы государственной власти, и прежде всего местные органы, обязаны делать все необходимое для реализации этого основополагающего положения Конституции Республики Беларусь» [10, с. 154].

Среди основных направлений совершенствования местного самоуправления в Республике Беларусь можно выделить следующие:

1) децентрализация государственного управления. Основные преобразования в области местного самоуправления должны быть направлены на постепенное ограничение прямого вмешательства государства в развитие конкретных городов, районов и, соответственно, на повышение роли местных сообществ, а также представляющих их интересы органов местного самоуправления в решении основной части своих проблем;

2) совершенствование нормативно-правовой базы функционирования местного самоуправления. Действующее законодательство Республики Беларусь о местном самоуправлении в полном объёме не применяется на практике. Многие нормы и институты Закона от 04.01.2010 не реализуются в практической деятельности местных Советов депутатов, а также не используются населением, проживающим на территории соответствующего Совета, в качестве инструмента влияния на решение местных проблем.

Развитие и совершенствование нормативной базы местного самоуправления в целом и моделей представительных органов местного самоуправления, особенно на базовом уровне, являются в настоящее время своевременными и актуальными.

Сравнительный анализ показывает, что преобразования в области местного самоуправления, проводимые в Беларуси, всё ещё идут медленно и отличаются по основополагающим принципам от реформ в соседних странах. В плане сравнительного правоведения отметим, что в Конституции Российской Федерации право населения на осуществление местного самоуправления закреплено в разделе первом главы первой «Основы конституционного строя» следующим образом: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Далее в статье 12 Основного Закона Российской Федерации записано: «В Российской Федерации признаётся и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» [12].

В Конституции Украины (раздел первый «Общие принципы», статья 7) также закреплено положение, что «в Украине признаётся и гарантируется местное самоуправление» [13].

К сожалению, в Конституции Республики Беларусь какое-либо упоминание в разделе первом «Основы конституционного строя» о местном самоуправлении отсутствует. В дальнейшем, при совершенствовании Конституции, следует закрепить в данном разделе отдельной статьёй норму следующего содержания: «В Республике Беларусь признаётся и гарантируется местное самоуправление.»;

3) проведение последовательного реформирования местного самоуправления. Основными составляющими программы реформирования местного самоуправления могут стать:

- «разработка Концепции реформирования местного самоуправления, организация широкого её обсуждения на местах, на научно-практических конференциях;
- утверждение Президентом Республики Беларусь Национальной программы государственной поддержки местного самоуправления;
- перераспределение полномочий между местными представительными и исполнительными органами с целью повышения роли Советов в решении местных вопросов, а также между Советами депутатов разных уровней» [14, с. 148—149];

4) выбор оптимальной для Республики Беларусь модели функционирования местного самоуправления. Анализ практики показывает, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления нерационально. Оптимальной является их двухуровневая структура: первичный (сельсоветы, посёлки, города (районного подчинения)) и базовый (районы, города (областного подчинения)). Первичный уровень самоуправления наиболее приближен к населению. Однако на этом уровне не может быть обеспечено комплексное, в полном объёме удовлетворение потребностей населения.

С точки зрения возможностей и целесообразности экономии средств на уровне сёл, посёлков, районов в городах следовало бы осуществлять частные задачи и функции: содержание дорог, уборка территорий,

охрана общественного порядка, противопожарная безопасность, контроль за рациональным использованием земель, оказание содействия районным и городским Советам и исполнительным и распорядительным органам в осуществлении их функций (школьное образование, медицинское обслуживание).

«Базовый уровень Советов должен иметь достаточный экономический потенциал, развитую инфраструктуру (экономическую и социально-культурную). Он призван стать, действительно, основным звеном местного самоуправления. На базовом уровне должен быть создан комплекс предприятий и учреждений, призванных обеспечить удовлетворение всесторонних запросов и потребностей населения, проживающего на данной территории. Что же касается областей, то они должны рассматриваться не как структура самоуправления, а в качестве административно-территориальных центров, а их органы — как органы управления. На этом уровне обеспечивались бы содействие и контроль за осуществлением общегосударственных задач и функций на их территории, управление объектами, имеющими областное либо межрайонное значение, — профтехучилищами, областными театрами, больницами, диспансерами и др.» [15, с. 139].

Заключение. Очевидно, что формирование новой активной политики в области местного самоуправления, реализация её основополагающих принципов — важные условия обеспечения в будущем устойчивого развития страны. Эти вопросы в последнее время стали активнее подниматься законодателем. Они неоднократно ставились Главой государства, получили его принципиальную поддержку.

Государство не может быть незаинтересованным в развитом институте местного самоуправления. В силу своей природы местное самоуправление начинает выполнять роль связующего звена между гражданами и государственными органами, выступать эффективным инструментом местной политики. Посредством укрепления местного самоуправления обеспечиваются реальные условия и соответствующий механизм взаимодействия государства с обществом. Развитие местного самоуправления — задача не только самого этого института, но и государственной власти всех уровней.

Список цитируемых источников

1. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М. : Госиздат, 2003. — 939 с.
2. Ряскова, М. В. Местное самоуправление и федерализм в политико-административных системах / М. В. Ряскова // Проблемы управления. — 2007. — № 4. — С. 171—178.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск : Беларусь, 2015. — 96 с.
4. Местное самоуправление в Беларуси / В. Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И. П. Сидорчук. — Минск : Тонпик, 2007. — 416 с.
5. Европейская Хартия местного самоуправления и Пояснительный комментарий к ней // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В. В. Щербов. — Минск : Белфранс, 1999. — 1115 с.
6. Кравченко, В. В. Муніципальне право України / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — Киев : Атіка, 2003. — 672 с.
7. О местном самоуправлении : Закон Лит. Республики, 12 окт. 2000 г. № V111-2018. — Вильнюс, 2015. — 21 с.
8. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : принят Палатой представителей 11 дек. 2009 г. : одобр. Советом Респ. 17 дек. 2009 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 4 янв. 2016 г. // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 07.01.2016, 2/2346.
9. Бодак, А. Повышение эффективности местного управления и самоуправления / А. Бодак // Юстиция Беларуси. — 2007. — № 6. — С. 41—46.
10. Сидорчук, В. К. Организация местного самоуправления / В. К. Сидорчук. — Минск : Амалфея, 2002. — 272 с.
11. Кобаса, М. В. Депутатам местных Советов депутатов о правовых основах местного самоуправления в Республике Беларусь / М. В. Кобаса. — Минск : Тесей, 2007. — 125 с.
12. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст. — М. : Юрист, 2015. — 56 с.
13. Конституція України. — Киев: Ін Юре, 2013. — 144 с.
14. Лозовик, Н. И. Местное управление и самоуправление : курс лекций / Н. И. Лозовик. — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. — 281с.
15. Шабайлов, В. И. Местное самоуправление в Республике Беларусь: состояние и перспективы развития / В. И. Шабайлов // Журн. рос. права. — 2002. — №11. — С. 136—147.

Поступила в редакцию 19.04.2016.