

*Д.М. Демичев, д-р юрид. наук, профессор  
БГЭУ (Минск)*

## **МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ, ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

В Республике Беларусь, Российской Федерации, Украине и других бывших советских республиках местное управление и самоуправление имеют свои особенности и исторические традиции.

В распоряжении ученых, политиков и законодателей имелись и имеются разработанные теоретические основы, богатый зарубежный и отечественный опыт деятельности, основополагающие принципы, а также законодательные акты, закрепившие соответствующие нормы, институты и порядок функционирования местного управления и самоуправления как системы и государственно-правового института, наиболее близкого к народу.

Местное самоуправление как самостоятельное явление зародилось еще в глубокой древности. Оно существовало в качестве общинного самоуправления еще до государственно-организованного общества и прошло этапы античного мира, Средних веков и Нового времени. Отдельные исследователи (И.В. Постовой и др.) находят элементы местного самоуправления даже в Киевской Руси и в период татаро-монгольского нашествия.

В первой трети XIX в. возникновение проблемы самоуправления в западноевропейской правовой мысли представляло собой теоретический противоречие практике абсолютистского государства.

Разработка теоретических проблем местного самоуправления и теории «свободной общины» была осуществлена германскими правоведом Э. Мейером, О. Ресселом, Р. Аренсом. Главная направленность ее заключалась в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины. Основанная на идее естественного права эта теория исходила из признания общины как независимого от государства естественно сложившегося организма. К примеру, в Конституции Бельгии 1831 г. наряду с классической триадой властей — законодательной, исполнительной и судебной — признавалась особая, «общинная», власть.

В 1848 г. в так называемую Имперскую Конституцию Германии были включены права территориальной общины. Против концепции «свободной общины» выступил знаменитый немецкий теоретик права, профессор Гейдельбергского университета Г. Еллинек. Он писал, что какие бы территориальные союзы не существовали в пределах государства, их территория всегда является в то же время государственною.

С середины XIX в. господствующей в теоретико-правовой науке становится «государственная теория» самоуправления. Ее основателями признаны германские правоведы Л. Штейн и Р. Гнейст. Основная идея теории — любая деятельность по управлению, осуществляемая носителем публичных прав и обязанностей, есть деятельность государственная. Не обособление местного союза от государства, а, наоборот, обеспечение государственных интересов и целей составляет сущность местного самоуправления.

В России активным сторонником государственной теории местного самоуправления был Н.М. Коркунов. Он утверждал в труде «Русское государственное право» (1909), что местное самоуправление сводится не к «самостоятельному заведованию местным сообществом их собственными, отличными от государственного управления делами, а к возложению на местное общество осуществления задач государственного управления».

В.Н. Чичерин первоначально был сторонником общественной теории местного самоуправления. Однако в конце жизни перешел на позиции государственной теории. Он писал, что местные дела есть дела государственные, передаваемые органам местного самоуправления, которые лучше знают интересы местных жителей, местных общин и могут их удовлетворить.

В 90-е гг. XIX в. государственная теория организации местного самоуправления в России получает практическую реализацию в следующих документах: в Положении о губернских и уездных земских учреждениях (1890) и Городовом положении (1892).

На основании этих документов и других реформ:

- земства были включены в систему органов государственной власти;

- члены управ утверждались в должности губернатором;

- председатели губернских управ утверждались Министром внутренних дел России;

- выборные лица, занимающие должности в представительных органах земского и городского самоуправления, считались на государственной службе (имели чины, носили мундиры, получали государственные награды, могли подвергаться дисциплинарным взысканиям наравне с государственными чиновниками вплоть до отстранения от должностей).

Вот что писал об итогах российских реформ 90-х гг. XIX в. крупнейший российский государствовед — барон Б.Э. Нольде: «Самоуправляющие единицы делают то же дело, что и непосредственные органы государства. Самоуправление — такая же часть государственного управления, как и управление коронное. И напрасно ведутся бесконечные споры о «собственных» делах общин и делах,

возложенных на них государством, споры, загромождающие учение о самоуправлении совершенно бесплодной схоластикой лишенных жизненного значения формул».

С конца XIX в. местное самоуправление становится постоянным объектом научного осмысления. Результаты научных исследований в этой области активно используются во многих странах при подготовке и проведении политических, административных и правовых реформ. В той или иной мере они учитывались в ходе государственных реформ в России, Беларуси, Украине и других государствах.

После Октябрьской революции 1917 г. II Всероссийский съезд Советов 25 октября (7 ноября) 1917 г. принял написанное В.И. Лениным воззвание «Рабочим, солдатам и крестьянам!», где говорилось и о власти на местном уровне: «Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок».

19 декабря 1917 г. за подписью В. И. Ленина вышел Декрет «Об учреждении комиссариата по местному самоуправлению» с задачей объединить деятельность всех городских и земских учреждений. 27 декабря 1917 г. Совнарком издал Декрет о ликвидации Земского союза и образовании комитета по роспуску земств.

Первые конституционные акты Советской власти «Декларация прав народов России» и «Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа» отразили идею самоуправления и полновластия трудового народа.

В.И. Ленин обращал внимание на две характерные черты, присущие Советам: 1) носители всей полноты государственной власти; 2) орган народного самоуправления.

В 1933 г. принимается новое Положение о городском Совете, в котором горсоветы вновь выступают органами диктатуры пролетариата, призванными проводить политику центра на местах. Именно в этот период происходит окончательное огосударствление местной власти.

В послевоенный период под влиянием решений XX съезда КПСС 22 января 1957 г. принимается постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами». Оно было призвано покончить с ненужной опекой и мелочным вмешательством со стороны парторганов в деятельность Советов, обеспечить развитие их инициативы и самостоятельности.

В период «хрущевской оттепели» активизируется деятельность некоторых форм местного самоуправления: домовых, уличных, квартальных комитетов.

В сельских населенных пунктах традиционной формой общественного самоуправления становятся сходы и собрания. Все чаще упоминается термин «коммунистическое самоуправление». В 1957—1959 гг. происходит обновление законодательства о местных органах власти. В союзных республиках были приняты новые положения о местных Советах.

В 60-е гг. XX в. происходит возрождение в советской юридической литературе понятия «местное самоуправление» в контексте общественного самоуправления (работы Б. Лазарева, М. Пискотина и др.).

В ходе подготовки проекта Конституции СССР 1977 г. относительно места и роли органов местного самоуправления высказывались три основные точки зрения:

1) представительные учреждения на местах не обладают самоуправленческими качествами (профессор А.И. Лукьянов);

2) представительные учреждения на местах и есть сугубо органы территориального общественного самоуправления (профессор О.В. Годунова);

3) местные органы власти есть органы государственной власти и местного самоуправления.

В принятой в 1977 г. Конституции СССР усиливается характеристика государственно-властной природы Советов.

Советы, по определению Основного Закона СССР, — это органы государственной власти на местах. Они содержат черты государственного органа и общественной организации.

В период «перестройки», начатой М.С. Горбачевым в 1985 г., после его критики обществоведов за одностороннюю трактовку общественных явлений ученые были сориентированы на разработку теоретических проблем социалистического самоуправления народа (работы Г.В. Барабашева, А.П. Бутенко, О.Е. Кутафина, Б.Н. Топорина, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева и др.).

В принятом Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. впервые в законодательство вводится понятие «местное самоуправление».

В Законе БССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве Белорусской ССР» от 20 февраля 1991 г. также вводится такое понятие.

Впервые на конституционном уровне понятие «местное самоуправление» закрепляется в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. Местное самоуправление строится, как правило, в соответствии с административно-территориальным делением страны. Первичной ячейкой выступают городские и сельские единицы (коммуны, общины, приходы и т.д.). Правовой основой организации местного самоуправления в зарубежных странах являются

соответствующие положения конституций, национальных законов о местном управлении и самоуправлении, а в федеративных государствах — законы штатов, земель и иных субъектов федерации.

В настоящее время основным документом, закрепившим теоретическую и правовую основу самоуправления для государств Европы, составляет Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Основными ее задачами являются обеспечение и защита прав местных органов самоуправления, поскольку именно местное самоуправление позволяет гражданам участвовать в принятии решений, касающихся их повседневной жизни. Соблюдение этого права гарантирует осуществление и иных гражданских прав. В ее основу положен принцип subsidiarity, утвердившийся в европейской социальной философии еще в Средние века, согласно которому вопросы, подлежащие решению на низовом уровне управления, не целесообразно передавать паверх: осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Местным сообществам, согласно Хартии, необходимо доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь в исключительных случаях.

Европейская хартия местного самоуправления явилась одним из главных источников муниципального права европейских государств, намечающая пути развития местного самоуправления в современной Европе. Она обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ. Таким образом, принцип самостоятельности органов местного самоуправления в Хартии закреплен на высоком международном уровне, а его неукоснительное соблюдение расценивается как один из основных критериев подлинной демократии.

В Европейской хартии подчеркивается, что право на местное самоуправление является важнейшим правом граждан, и подлинное народовластие должно быть там, где власть расщедоточена и передана на места.

Европейская хартия дает понятие местному самоуправлению: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения».

Документ определяет сферу компетенции местного самоуправления, его гарантии, механизмы правовой защиты, способы кон-

роля за его деятельностью и источники финансирования. Местное самоуправление, по нормативным актам Европейской хартии, невозможно без свободных выборов: оно «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования».

Согласно Хартии, основные полномочия органов самоуправления устанавливаются конституционными установлениями и законами. Однако в рамках своего правового поля органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для осуществления своих инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции других властных органов. Полномочия органов местного самоуправления должны быть преимущественно полными и исключительными.

В Хартии предусмотрено право местных сообществ на собственные территориальные границы, на самостоятельное определение своих административных структур, отвечающих местным потребностям и обеспечивающих эффективное управление. Европейская хартия установила, что наиболее сложные вопросы должны решаться с помощью референдумов, а контроль за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных законом.

Важнейшим элементом местного самоуправления является их финансовая самостоятельность, право свободного распоряжения собственными финансовыми ресурсами. В Хартии утверждается принцип обладания достаточными собственными финансовыми средствами. Для этого органы местного самоуправления самостоятельно (на основе законодательства) устанавливают ставки местных налогов и сборов.

Хартия устанавливает также обязательства государств, ее подписавших. Документ предусматривает разнообразие моделей местного самоуправления. В сложившейся конституционно-правовой практике выделяют несколько основных моделей организации местного самоуправления:

- англосаксонскую;
- континентальную (французскую);
- местное (коммунальное) самоуправление Германии, в рамках которых применяют различные формы и разновидности.

*Англосаксонская муниципальная система* сложилась в Великобритании и функционирует в США, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах. Суть ее состоит в том, что местные органы рассматриваются как автономные образования, функционирующие в пределах предоставленных им законом полномочий. Отсутствует прямая субординация: подчинение нижестоящих орга-

пов вышестоящим. На местах нет уполномоченных центрального правительства. Наряду с представительными органами, которые непосредственно избираются населением административно-территориальных единиц, могут избираться и некоторые должностные лица. Контроль за деятельностью местных органов осуществляется косвенным путем — через центральные министерства и суд. Для обозначения организации и деятельности местных органов в законодательстве применяется термин «местное управление», а само местное управление является составной частью механизма государства. В Великобритании местное самоуправление и управление отличаются определенным разнообразием: самоуправление осуществляется через советы, избираемые жителями соответствующих политико-административных единиц. Здесь функционируют советы графств, административных округов и приходов. Для Уэльса характерно наличие советов, графств, городов-графств и общин, в Шотландии действуют советы территориальных единиц местного управления и советы общин, а в Северной Ирландии — советы округов и приходов. При этом в приходях с численностью менее 150 избирателей советы не образуются, а решения принимаются на общих собраниях избирателей.

*Континентальная (французская) модель* местного самоуправления применяется в большинстве стран континентальной Европы, франкоязычной Африке, в Латинской Америке, на Ближнем Востоке. Эта модель основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Существует подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим. Во Франции на местном уровне имеется специальный уполномоченный правительства, который осуществляет контроль за органами местного самоуправления. Кроме того, в каждом департаменте действует представитель государства (комиссар Республики), осуществляющий административный контроль за законностью решений, принимаемых коммунальными органами, которые являются основой местного самоуправления. Каждая коммуна имеет совет, который избирает из своего состава мэра, являющегося одновременно и государственным служащим и главой местного самоуправления.

Несмотря на определенные отличия, система местного самоуправления Германии имеет много общего как с англосаксонской, так и с континентальной (французской) моделью. Для *местного (коммунального) самоуправления* Германии характерно наличие четырех типов общин: южногерманский, северогерманский, магистратный и бургомистерский. Для *южногерманского типа* характерно сращивание представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское

собрание депутатов и др.) и глава администрации — бургомистр — избираются непосредственно населением. Последний по должности одновременно председательствует в представительной корпорации.

*Северогерманский тип* общин больше напоминает англосаксонскую модель: «совет — управляющий». Избираемый населением представительный орган создает исполнительный комитет, который, не являясь местной администрацией, только подготавливает проекты решений представительного органа. Наряду с исполнительным комитетом представительный орган избирает директора общины — главу администрации. Этот тип называют конституцией директора.

*Магистратный тип* общин отличается тем, что представительный орган, избираемый населением, формирует свой исполнительный орган — магистрат или сенат, состоящий из бургомистра и почетных членов. Этот тип называют конституцией магистрата.

*Бургомистерский тип* характерен тем, что избранный населением представительный орган избирает бургомистра, который возглавляет представительную корпорацию и местную администрацию, т.е. соединяет в себе функции главы общины и главы администрации. Этот тип называют конституцией бургомистра.

Организация и осуществление местного самоуправления в различных странах определяются совокупностью правовых, политических, экономических и социокультурных условий как государства в целом, так и соответствующего муниципального образования, а также разнообразными факторами объективного и субъективного характера. Среди таких факторов особое значение имеет политический: роль и влияние государства на развитие местного самоуправления, отношение к его институтам федеральных, региональных и местных территориальных органов, их должностных лиц. Такое отношение предопределяется историческими традициями формирования и развития государственности, реальными формами правления и устройства государства, политическим режимом, избранной муниципальной системой, а также сложившимися условиями жизнедеятельности каждого отдельного муниципального образования.

В Российской Федерации, как впрочем в Беларуси, Украине и других республиках, доминирующая роль государства в становлении и развитии местного самоуправления традиционно имеет особый смысл, поскольку все основные формы самоуправления (крестьянское и дворянское, земское и городское, а позднее в советский период — производственное, общественное, национальное и др.) за исключением, может быть, патриархальных форм самоуправления (родовая и сельская община), осуществлялись государ-

ством через государственные реформы, по инициативе государственных деятелей и др.

В последние десятилетия XX в. возрождение идей местного самоуправления стало результатом государственной политики. В период горбачевской «перестройки» неудачные реформы в системе Советов, прежде всего в силу субъективных факторов, государство пыталось реализовать путем трансформации местных органов государственной власти и управления в органы местного самоуправления.

В постсоветской России местное самоуправление стало формироваться на основе и в недрах советской системы местного управления, которая была местной государственной властью, частью единой государственной власти.

Начало современного периода формирования местного самоуправления в современной России и Беларуси, безусловно, следует датировать мартом-апрелем 1990 г., когда на альтернативной основе прошли выборы в местные Советы народных депутатов и вступил в силу Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В том же году из Конституции СССР было исключено положение о коммунистической партии как ядре системы государственного управления в стране. Закон СССР об общих началах местного самоуправления определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Первичным территориальным уровнем самоуправления по данному Закону являлся сельсовет, поселок (район), город (район в городе). Основные органы местного самоуправления, согласно Закону, — местные Советы народных депутатов, т.е. представительные органы. На своей территории Советы координируют деятельность системы местного самоуправления. Иные органы местного самоуправления создаются местными Советами. Из органов местного самоуправления граждане избирают только Советы. Таким образом, волеизъявление народа через местные Советы — один из базовых принципов местного самоуправления, установленный Законом СССР.

На современном этапе развития государственного строительства взаимоотношения местного самоуправления и государства обусловлены соответствующими конституционными установлениями о том, что местное самоуправление является основой конституционного строя и одной из форм народовластия. Кроме того, органы местного самоуправления не входят в систему органов государ-

ственной власти. Так, в Основном Законе отсутствуют установления относительно принадлежности органов управления или самоуправления к какой-либо ветви власти. В Конституции четко прослеживается идея триадного разделения власти, и местные органы ни в одной из них не присутствуют, что, в принципе, вызывает, как и в России, определенные научные дискуссии о спорности данных конституционных норм. Вместе с тем данная конституционная норма вполне логически вытекает из англосаксонской муниципальной системы, которая предусматривала, что государство уходит от административной опеки местного самоуправления и использует во взаимоотношениях с ним правовые, финансово-экономические, контрольные и иные механизмы.

Как показывает опыт зарубежных стран, достижение оптимального разграничения полномочий между отдельными органами и должностными лицами — это результат, как правило, длительного исторического развития. Они пришли к нему на основе неоднократного перераспределения полномочий с одного уровня власти на другой, на котором, как представлялось, решение той или иной задачи будет иметь оптимальный характер. Человечество постепенно убедились, что функциональное размежевание выступает как взаимодополнение, взаимоконтроль и взаимосдерживание. Во всех случаях на реальную практику оказывали влияние правовые принципы, форма государственного устройства, политический режим, характер взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления, исторические традиции и т.д.

Несколько слов о проблемах совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность органов местного самоуправления.

1. Как известно, к законодательным полномочиям относится право законодательной инициативы как исключительное право строго определенного конституциями органа. Осуществление права законодательной инициативы соответствующими органами или лицами и внесение в Парламент законопроекта является первоначальной стадией законодательного процесса. Согласно ст. 99 Конституции Республики Беларусь, право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется в Палате представителей. Местные Советы депутатов в СССР и БССР являлись самыми массовыми в системе государственной власти. Непосредственно и через создаваемые органы они руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимали и обеспечивали

ли исполнение решений, осуществляли контроль за претворением их в жизнь. Местные Советы обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие регионов, осуществляли контроль за соблюдением законодательства предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, расположенными на соответствующей территории, координировали их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного и иного обслуживания населения. С принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» деятельность местных Советов депутатов стала строиться на принципах самоуправления, самофинансирования, самообеспечения, согласования местных интересов с общегосударственными. На их рассмотрение и решение передавались все важные вопросы государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни, а также расширялись материально-финансовые возможности Советов, устанавливались их ответственность и самостоятельность в решении вопросов комплексного развития подведомственных им территорий. Начиная с выборов депутатов местных Советов нашей республики первого созыва (24 декабря 1939 г.) и по настоящее время, депутатскую школу прошли более 2 млн граждан, или около 20 % населения страны. Да и сегодня (несмотря на то, что состав местных Советов нашей страны сократился численно, по сравнению с 1986 г. количество депутатов местных Советов сократилось с 85 тыс. до 24 тыс., или почти на 30 %), будучи, согласно ст. 12 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», основным звеном системы местного самоуправления, Советы депутатов 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. Таким образом, образуемые самим народом Советы, являясь органами всенародного представительства, состоят из представителей всех слоев общества, всех профессий. В местных Советах заложены огромные организационные возможности для посто-

янного привлечения широких масс народа к решению задач местного и общегосударственного значения. Местные Советы депутатов и сегодня по праву занимают центральное место в системе органов государства, осуществляя огромную по своим масштабам деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами. Исходя из вышеизложенного, было бы совершенно справедливым предоставить местным Советам депутатов право законодательной инициативы наряду с другими государственными органами и должностными лицами. Как представляется, это позволило бы законодательному органу лучше учитывать мнения непосредственно с мест. Кстати, в Российской Федерации, согласно ст. 104 Конституции 1993 г., право законодательной инициативы принадлежит (наряду с другими органами и должностными лицами) и законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Согласно законодательству США, в принятии поправок к Конституции США наряду с законодательным органом федерации участвуют и парламенты штатов (именуемые законодательным собранием).

2. Действующая в настоящее время в Республике Беларусь система местного управления и самоуправления в целом соответствует сложившейся общественно-политической и социально-экономической ситуации и, в принципе, в каком-либо кардинальном реформировании не нуждается. Тем не менее с учетом поставленных Третьим Всебелорусским народным собранием 2—3 марта 2006 г. новых, масштабных, задач по повышению уровня жизни народа, продвижению страны к более высоким рубежам в этой сфере было бы целесообразным осуществить комплекс мер по укреплению Советов и исполкомов, прежде всего первичного территориального уровня, и тем самым расширить их возможности в решении многих вопросов местного значения. В ведении сельских Советов и исполкомов все больше концентрируется деятельность по оказанию таких видов услуг населению, как обработка земельных участков, уборка урожая, ремонт дорог и подворных построек, закупка молока и молодняка крупного рогатого скота, свиней и др. Значимость данной функции будет, несомненно, возрастать. Вместе с тем, исходя из численности населения, специфики и особенностей регионов, необходимо пересмотреть штатную численность сельских и поселковых Советов и исполкомов, а также дифференцировать должностные оклады их работников в зависимости от объема и сложности выполняемой работы. Ведь в настоящее время существующая численность аппаратов сельских исполкомов, состоящая из двух-трех человек, не позволяет на должном уровне решать все возрастающий объем стоящих задач. Для этого потребуется увеличить чис-

ленность работников аппаратов сельских и поселковых исполкомов как минимум до пяти-шести человек, которое можно произвести как за счет бюджетных средств, так и развития хозяйственной деятельности хозяйствующих субъектов, включая платные услуги. Одновременно необходимо ускорить и решение вопросов надлежащего обеспечения сельских исполкомов средствами связи, транспортом, оргтехникой.

3. В дальнейшей оптимизации нуждается количество сельских и поселковых Советов, и, прежде всего, их укрупнение. При осуществлении этого процесса следует учитывать минимальные и максимальные пределы численности проживающего на соответствующей территории населения, программы строительства и размещения агрогородков, схемы развития их производственной и социальной инфраструктуры, что повлечет за собой расширение налоговой базы, улучшение бюджетной обеспеченности укрупненных Советов и исполкомов, позволит активизировать их деятельность.

4. В контексте реализации стоящих перед органами местного управления и самоуправления новых задач в качестве первоочередных существует проблема укрепления их материально-технической и финансовой базы. К примеру, в структуре консолидированных бюджетов областей в последние годы объем бюджетов сельских Советов составил около 1,4 %, а поселковых — 0,2 %, что свидетельствует о фактической финансовой беспомощности данного звена государственного управления. Более того, наблюдается тенденция постепенного отстранения Советов и исполкомов первичного территориального уровня от реализации ими своих прямых функций — исполнения своих же бюджетов, а самое главное — лишения расходных полномочий. Это связано с передачей объектов социально-культурной сферы на баланс райисполкомов и принудительной в ряде случаев централизацией средств на благоустройство, ремонт дорог, реализацию других целевых программ на областном и базовом уровнях. Уже в ближайшее время следует принять нормативный правовой акт, который бы определял минимальную налоговую базу Советов и исполкомов первичного территориального уровня, закреплял порядок и доходные источники формирования их бюджета, а также расходные полномочия во взаимосвязи с другими уровнями бюджетной системы.

5. Проблемы повышения эффективности функционирования местных органов управления и самоуправления в реализации задач, поставленных Третим Всебелорусским народным собранием 2—3 марта 2006 г., органически связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования и использования всех демократических институтов, форм организации их деятельности, закреплен-

ных в законодательстве, поиска оптимальных решений в данной сфере. В этих целях на качественно новой основе должна строиться сессионная форма деятельности Советов со всеми ее демократическими началами. Следует улучшить координацию взаимодействия равноуровневых Советов и Советов одного территориального уровня, их постоянных комиссий, а также исполнительных и распорядительных органов. Целесообразно расширить перечень вопросов, составляющих исключительные полномочия Советов, особо выделив обязательное утверждение на сессиях ежегодных региональных программ по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы.

Поиск новых, более совершенных, систем руководства, форм и методов организационно-правовой деятельности органов управления и самоуправления является важнейшим резервом повышения их социальной роли в решении вопросов местного значения в сочетании с общегосударственными задачами и интересами. Реализация предложенных дополнений и изменений конституционных норм и текущего законодательства также способствовала бы активизации и расширению диапазона функционирования местных Советов, исполнительных и распорядительных органов всех трех территориальных уровней.

**В.В. Акудович**

*БГЭУ (Минск)*

## **СТАТУС ГЛАВЫ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Давно установлено, что в любой общественной системе личностный потенциал и компетентность кадров, которые осуществляют в ней функции управления, имеют значение. Основным социальным капиталом местного сообщества и местного самоуправления — кадры.

В соответствии со ст. 117 Конституции Республики Беларусь самоуправление в нашей стране осуществляется гражданами через местные Советы депутатов.

В силу ст. 20 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» председатель Совета избирается представительным органом местного самоуправления из своего состава путем тайного голосования. Глава местного сельского, поселкового, городского самоуправления совмещает должности председателя Совета и соответствующего исполнительного комитета. В своей деятельности председатель Совета подотчетен