



ФИЛОСОФИЯ И ПОЛИТОЛОГИЯ

Е.В. КЛИНОВА

РОЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Процесс становления и развития муниципального управления, а также принципов и механизмов взаимного влияния центра и регионов в развитых демократических государствах был сложным и длительным. С распадом Советского Союза в 90-х гг. XX в. получившие независимость государства стали на путь реформирования всех сфер социально-политической жизни, включая и систему государственного управления. В качестве одного из механизмов, призванных способствовать демократизации общества, а также элемента, совершенствующего систему публичной власти, стал воссозданный в тот период институт местного самоуправления.

Местное самоуправление является самостоятельным институциональным пространством, в границах которого возможны волеизъявление населения и его участие в процессе принятия решений на локальном уровне. О степени развития местного самоуправления в государстве можно судить посредством понятий «деконцентрация» и «децентрализация», каждое из которых обозначает перемещение властных полномочий от центрального уровня власти нижестоящим структурам. Главным отличием процесса децентрализации от деконцентрации является то, что полномочия передаются от центрального правительства выборным органам, которые не находятся в его подчинении, а не нижестоящим государственным служащим, как в случае деконцентрации государственного управления. Соответственно любая форма местного самоуправления всегда является определенной степенью децентрализации, а местное управление — формой деконцентрации государственной власти.

Специфика института местного самоуправления состоит в том, что на данном уровне публичной власти синтезируются государственные и общественные интересы на соответствующей территории, а степень его влияния на публичную сферу отражается в реально существующей степени централизации (деконцентрации либо децентрализации) власти, которая, в свою очередь, обуславливается существующими политическими, социальными и экономическими условиями. Институциональное закрепление указанные процессы получают в нормах действующего законодательства.

Крайне актуальными после распада СССР стали вопросы организации государственного механизма, а также взаимоотношений уровней власти во всех постсоветских государствах, в том числе и в Республике Беларусь. В настоящей статье предпринимается попытка рассмотреть статус и роль института местного самоуправления в системе публичной власти Республики Беларусь.

Екатерина Викторовна КЛИНОВА, аспирантка кафедры политологии Белорусского государственного экономического университета.

Беларусь — унитарное государство, власть в котором делится на четыре территориальных уровня: общенациональный уровень власти (Президент, Парламент, Правительство, Конституционный суд) и три уровня местной власти (областной, базовый, первичный). Сложившаяся в республике система местной власти сходна с романо-германской моделью местного самоуправления и управления. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 1994 г., а также с действующим законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 10 февраля 1991 г. местная власть представлена системами органов местного управления и органов самоуправления, которые действуют на основе принципов взаимодействия, разграничения компетенции, самостоятельности и единства [1, 2]. Закрепление в конституционном законодательстве и тем более в Основном Законе норм местной власти делает указанные органы обязательной частью общереспубликанской системы органов власти, закрепляет их конституционный статус и соответствует положениям Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которыми принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции.

Местным управлением в Республике Беларусь признается 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 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. Областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, исполнительные комитеты первичного и базового уровней — Президенту и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

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.

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов (далее — Совет) и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Приведенные выше положения отражены в ст. 1, 2, 3, 9 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». На первый взгляд разница между исполнительными органами на местах и представительными очевидна. Исполнительные органы образуют централизованную вертикаль с подчинением нижестоящих вышестоящим. Посредством этих органов государство имеет возможность контролировать единообразность и последовательность осуществления национальной политики на местах. Общегосударственные интересы для исполнительных органов первичны.

В целом определение местного самоуправления, приведенное в белорусском законодательстве, соответствует общеевропейским стандартам: органы местного самоуправления формируются населением из своих представителей; в их компетенцию передается определенный объем вопросов, в решении которых они самостоятельны и учитывают местные особенности и интересы; для решения указанных вопросов органы самоуправления имеют финансовые

средства. Однако конституционные нормы и последующие положения законодательства построены в другом ключе.

Статья 120 Конституции Республики Беларусь гласит, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из *общегосударственных интересов* и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов. Статья 12 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» признает Советы представительными *государственными органами* на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления.

Исходя из этимологии термина «самоуправление», его истинный смысл заключается в совпадении объекта управления и субъекта, осуществляющего управленческую деятельность (настолько, насколько позволяет та или иная форма самоуправления), что, следовательно, подразумевает один общий и для объекта и для субъекта интерес. Однако из процитированных положений законодательства следует, что государственные и местные интересы в значительной степени совпадают, либо государственные интересы первостепеннее местных, поскольку если бы это было не так, законодатель, несомненно, сформулировал бы указанные нормы по-другому, особенно учитывая, что 6 октября 1994 г. местные Советы утратили статус «государственного органа», а 9 февраля 1995 г. вновь стали таковыми [3, 4]. На нижних уровнях управления действует не общественная, а полностью государственная власть, «что предполагает в конечном итоге иерархию, соподчиненность в тех или иных ее проявлениях» [5, 36].

Что касается компетенции Советов, то законодательство для каждого территориального уровня устанавливает свой круг вопросов. К компетенции Советов относятся такие важные направления деятельности, как утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении, внесение при необходимости изменений в бюджеты; установление местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений; решение вопросов административно-территориального устройства; перераспределение полномочий между Советами различных уровней, делегирование отдельных полномочий исполнительным органам, органам территориального общественного самоуправления; назначение местных референдумов и другие важные полномочия.

Проанализировав данный перечень, можно сделать вывод, что для реализации местной инициативы Советам предоставлены широкие возможности, к кругу их деятельности отнесены важные государственные дела. Кроме того, существенное значение имеет то, что «Совет в пределах своей компетенции независим и свободен в принятии тех или иных решений» [6]. Относя к компетенции Советов широкий круг разнообразных вопросов, законодательство, тем не менее, ограничивает их компетенцию списком, перечисленным в нем. Другие функции Советы могут осуществлять, только в том случае, если они были им делегированы. В отличие от положений белорусского законодательства в Европе в отношении компетенции местных органов самоуправления действует принцип субсидиарности, согласно которому указанные органы обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа.

Еще одним шагом в сторону централизации власти в Республике Беларусь необходимо признать изменение статуса исполнительно-распорядительных органов, действовавших на местном уровне. В первоначальной редакции закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» исполнительным и распорядительным органом являлся исполнительный комитет при соответствующем Совете депутатов — комитет с правами юридического лица, который образовывался данным Советом и был ему подконтролен. Действующие нормы законодательства устанавливают, что помимо Советов депу-

татов соответствующего уровня исполнительные комитеты подотчетны вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, а также Президенту [7].

По заявлению Н. Лозовика, Секретаря Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее — ЦИК), существовал «некоторый дисбаланс между собственными финансовыми ресурсами и теми обязанностями, которые возложены на органы местного самоуправления» [6]. Решению указанной проблемы должен способствовать Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения», которым устанавливаются источники формирования финансово-экономической базы бюджетов первичного уровня, а также в случае недостаточности этих средств предусматривается выделение дотаций из вышестоящего бюджета [8].

Действующая редакция закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» от 27 марта 1992 г. устанавливает обязанность депутата отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности [9]. Необходимо отметить, что первоначальная редакция указанного акта содержала целый раздел о наказах избирателей [10]. Наказом признавались поручения, высказанные избирателями и принятые кандидатом в депутаты, по вопросам, реализация которых относилась к ведению соответствующего местного Совета и его органов. Советы учитывали наказы избирателей при разработке планов экономического и социального развития, целевых программ и составлении бюджета. Меры по их реализации выделялись в планах и бюджете в специальный раздел. Очевидно, что исключение указанных норм из закона увеличивает разрыв между объектом и субъектом управления.

В соответствии со ст. 4 и 5 Конституции Республики Беларусь демократия в стране 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 [1, 4–5]. По данным ЦИК, в результате последних выборов депутатов местных Советов 25 созыва были избраны 55 депутатов в Минский городской Совет. Из них только двое избранных депутатов — представители политических партий [11]. В целом по стране лишь 1,5 % кандидатов в депутаты — представители политических партий [12]. В противоположность современному положению дел в середине 1990-х гг. XX в. политические партии «достаточно широко были представлены не только в Верховном Совете Беларуси, но и местных органах власти... Они активно влияли на решение наиболее принципиальных местных проблем» [13, 72]. Как отмечают белорусские исследователи, такой уровень активности политических партий на местных выборах, а также тот факт, что количество представителей партий в Советах постепенно снижается, свидетельствует о том, какую «невысокую роль играет самоуправление в современной социально-политической и экономической системе Беларуси, в системе публичной власти» [13, 72].

Незадолго до вышеназванных выборов Институт социально-политических исследований при Администрации Президента Республики Беларусь провел социологическое исследование «Оценка населением эффективности деятельности местных органов власти». В целом работа местных органов, по оценкам опрошенных, улучшилась практически во всех областях: от торговли и образования до физической культуры и здравоохранения. Однако оказалось, что избранного на их участке депутата районного Совета знают 38,4 %, депутата облсовета — 30,3 %. Более 75 % респондентов не знают своего депутата горсовета [14]. Указанные цифры говорят о том, что самоуправление не в полной мере выполняет возлагаемую на него роль выразителя интересов местного населения. Большая часть населения не в курсе, кто представляет их интересы в местных представительных органах. Из небольшого процента осведомленных граждан только некоторая часть интересуется работой местных органов. Такое

положение дел, а именно пассивность граждан, несомненно, является барьером на пути к демократии и укреплению гражданского общества.

Тенденции белорусского законодательства, регулирующие вопросы местной власти, свидетельствуют о том, что в политической системе Республики Беларусь сложилась модель организации власти, в которой централизованное управление делами государства сочетается с местным управлением и самоуправлением. По целому ряду параметров систему местной власти нельзя назвать децентрализованной, скорее, она отвечает деконцентрированному способу организации государственной власти. Очевидно, что положение и состояние местного самоуправления в Республике Беларусь на данный момент не в полной мере позволяет ему выполнять функции института гражданского общества и выступать в качестве фактора, дополняющего усилия государственной власти. Решению указанной проблемы может способствовать осознание обеими сторонами синергетического эффекта от совместной деятельности, а также повышение заинтересованности и степени участия местного населения в работе органов самоуправления, т.е. в решении собственных дел.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск: Амалфея, 2007.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., □ 617-ХІІ; в ред. Законов Респ. Беларусь от 11 июня 1993 г., 17 июня 1993 г., 10 дек. 1993 г., 24 февр. 1994 г., 30 марта 1994 г., 6 окт. 1994 г., 9 февр. 1995 г., 13 апр. 1995 г., 22 февр. 1996 г., 12 мая 1997 г., 28 дек. 1998 г., 10 янв. 2000 г., 16 июня 2000 г., 9 окт. 2000 г., 16 мая 2001 г., 5 янв. 2004 г., 1 ноябр. 2004 г., 7 мая 2007 г., 18 мая 2007 г., 5 янв. 2008 г. [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=V19100617>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
3. О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь»: Закон Респ. Беларусь, 6 окт. 1994 г., □ 3275-ХІІ. [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=V19403275>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
4. О внесении изменений и дополнений в закон Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь»: Закон Респ. Беларусь, 9 февр. 1995 г., □ 3572-ХІІ [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=V19503572>. — Дата доступа 21.01. 2009.
5. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.]; под науч. ред. И.П. Сидорчук. — Минск: Топник, 2007.
6. Лозовик, Н. Местные Советы депутатов — важнейшее звено белорусской демократии / Н. Лозовик // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.rec.gov.by/recpost/recpost811.html>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
7. О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь: Закон Белорусской Советской Социалистической Республики, 20 февр. 1991 г., N 617-ХІІ // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2009.
8. О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения: Указ Президента Респ. Беларусь, 12 янв. 2007 г., □ 21; в ред. Указов от 31 дек. 2007 г., 13 окт. 2008 г. [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=p30700021>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
9. О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Республики Беларусь, 27 марта 1992 г., □ 1547-ХІІ; в ред. Законов от 17 июня 1993 г., 20 марта 1996 г., 3 мая 1996 г., 14 июля 1997 г., 9 окт. 2000 г., 5 янв. 2006 г., 30 дек. 2006 г. [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=V19201547>. — Дата доступа 21.01. 2009.
10. О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 27 марта 1992 г., □ 1547-ХІІ // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2009.
11. Незванов, А. Теперь пусть депутаты проявят себя / А. Незванов / [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.sb.by/post/56213/>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
12. Сообщение Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов от 18 января 2007 г. // Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.rec.gov.by/elect/ms25/mess011.html>. — Дата доступа: 21.01. 2009.
13. Попа, В. Реформы местного самоуправления в странах бывшего Советского Союза: между надеждой и переменами / В. Попа, И. Мунтяну. — Будапешт, 2001.
14. Незванов, А. Быть ближе / А. Незванов [Электронный ресурс]. — 2009. — Режим доступа: <http://www.sb.by/post/55426/>. — Дата доступа: 21.01. 2009.