

*E. Dorina  
I. Rusak  
BSEU (Minsk)*

## FORMING OF INSTITUTE OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT: NATIONAL FEATURES AND FOREIGN PRACTICE

*The article is devoted to the actual problem — the study of the institutional framework of local government and self-government on the basis of a comparison of national peculiarities and international experience.*

*Among the major issues analyzed in the article: the institutional forms of regulation of international and national legal acts in the field of local government; the structure and features of the functioning of the Institute of Local Government in the Republic of Belarus, as well as recommendations on the formation of the Institute of Local Government in the Republic of Belarus taking into account international experience.*

**Keywords:** *institutionalism; local government; self-government; foreign experience; institutions; European Charter of Local Self-Government.*

*Е. Б. Дорина  
доктор экономических наук, профессор  
И. Н. Русак  
БГЭУ (Минск)*

## ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

*Статья посвящена актуальной проблеме — изучению институциональных основ местного управления и самоуправления на базе сравнения национальных особенностей и зарубежного опыта.*

*Основные вопросы, анализируемые в статье: институциональные формы регламентации международных и национальных правовых актов в области местного самоуправления; структура и особенности функционирования института местного самоуправления в Республике Беларусь, а также рекомендации по формированию института местного управления и самоуправления в Республике Беларусь с учетом зарубежного опыта.*

**Ключевые слова:** *институционализм; местное управление; местное самоуправление; зарубежный опыт; институты; Европейская хартия Местного самоуправления.*

### Введение

Учет особенностей местного управления и самоуправления является важным направлением институционального развития.

Как свидетельствует зарубежный опыт, в развитых государствах более 60 % вопросов, связанных с решением проблем жизнедеятельности населения, решаются на местном уровне. В Беларуси вопросы регионального управления также весьма актуальны и находят отражение в важнейших прогнозах и программах.

Особенно важно исследовать институциональные основы взаимодействия государства и институтов коллективных действий, местных органов управления и самоуправления.

Наряду с институтами государства существуют не менее важные социальные организации, объединенные коллективной собственностью, общими интересами и связанные с управлением ресурсами общего пользования. Однако данные институциональные формы не вписываются в жесткие рамки концепций рынка и государства.

Лауреат Нобелевской премии по экономике Э. Остром эмпирическим путем доказала, что решение проблем, обусловленных провалами рынка, в противовес традиционным подходам, ориентирующимся на помощь государства, необходимо искать вне сферы государственной деятельности, не полагаясь на универсальные рецепты, спущенные «сверху». В своих трудах она аргументировала институциональное разнообразие коллективных действий для решения данных проблем.

Экспериментально и на теоретическом уровне Остром обнаружила, что самоуправление зачастую функционирует намного лучше, чем некомпетентное руководство, которое вступает во владение и устанавливает иногда неудачные и зачастую неэффективные правила [1].

Изучив руководство общинами рыбными, озерными, лесными хозяйствами, ученый пришла к выводу, что такая форма управления чаще оказывается более выгодной, поскольку в таких сообществах вырабатываются правила совладения ресурсами, которые призваны сдерживать конфликт интересов. Остром пришла к следующему выводу: коллектив порой придумывает весьма эффективные меры и методы, чтобы не исчерпать источник ресурса и разрешать конфликты интересов [2—3].

### Основная часть

Важно отметить, что институциональной формой регламентации международных правовых актов в области местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 18 октября 1985 г. Государства — участники Европейской хартии взяли на себя обязательства считать себя связанными ее статьями в определенном объеме. Республика Беларусь, хотя и не является членом Совета Европы, должна придерживаться положений Европейской хартии.

Сравнение понятия «местное самоуправление» в Европейской хартии и в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» приведено в табл. 1.

Таблица 1. Определение местного самоуправления

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления	Статья 1 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
<p>1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения</p> <p>2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом</p>	<p>Местное самоуправление — 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</p>

Источники: составлено авторами.

Сравнивая основные принципы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь с принципами, закрепленными в Европейской хартии, можно отметить, что в ней отсутствуют положения, соответствующие принципам местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, обозначенные в п. 3, 5, 7 и 8. В п. 3 и 5 отражены особенности структуры органов местной власти Беларуси, в которой выделяются две системы — органы управления и органы самоуправления. В то же время отсутствие в Хартии положений о гласности и подотчетности органов местной власти населению

(п. 7 и 8) является, на наш взгляд, одним из ее недостатков. Формируемые в ряде стран Европы по пропорциональной избирательной системе органы самоуправления обладают свободным мандатом и неподотчетны избирателям [2—4].

Институциональную основу функционирования районных исполнительных комитетов в Беларуси составляет система правовых актов, регулирующих местное управление и самоуправление в Республике Беларусь, и включает: Конституцию Республики Беларусь; Избирательный кодекс Республики Беларусь; Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»; Закон «Об административно-территориальном делении Республики Беларусь»; Закон «Об обращениях граждан» и др. [5].

Исполнительные и распорядительные органы местного управления и самоуправления выполняют функции оперативно-распорядительного характера по исполнению государственных законов и решений представительных органов местного самоуправления.

В то же время местные исполнительные органы в зарубежных странах, как правило, не выделяются в обособленную систему. Они формируются или населением, или представительным органом соответствующей территории и действуют в пределах ведения единиц самоуправления, реализуют полномочия, определенные в Законе о местном самоуправлении или представленные Советом. Некоторые задачи государственного управления им могут поручаться напрямую.

В Республике Беларусь закреплена иной подход. Местные исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами. Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

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

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц (рис. 1).



Рис. 1. Система органов местного самоуправления в Республике Беларусь

Источники: составлено авторами.

Основным звеном системы местного самоуправления Республики Беларусь являются Советы депутатов. Советы избираются гражданами и являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц [4].

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

Особенностью местных Советов депутатов как государственных органов является то, что они в своей деятельности исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, учитывая при этом и общегосударственные интересы. Они подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними (табл. 2).

Таблица 2. Система Советов Республики Беларусь на 01.01.2015 г.

Уровень местных органов власти	Тип административно-территориальной единицы	Количество местных Советов
Областной	Область	6
	Минск	1
<i>Советы областного уровня</i>		
Базовый	Район	118
	Город областного подчинения	10
<i>Советы базового уровня</i>		
Первичный	Город районного подчинения	103
	Поселок городского типа	90
	Сельский населенный пункт	23 229
<i>Советы первичного уровня</i>		

Источники: составлено авторами.

Важным элементом системы саморегулирования на местах являются органы территориального общественного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление — это самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, сел и т.п.) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения либо непосредственно населением, либо через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в форме советов, комитетов и др.).

Орган территориального общественного самоуправления может являться коллегиальным либо единоличным (староста, старейшина) (рис. 2).



Рис. 2. Виды органов территориального общественного самоуправления

Источники: составлено авторами.

Собрание граждан — это совместное присутствие группы граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни, базовая форма прямого участия населения в решении государственных и общественных дел. Собрание граждан по месту жительства созывается по мере необходимости местными Советами, исполнительными комитетами, а также органами территориального общественного самоуправления.

Наиболее важные вопросы местного значения, затрагивающие интересы населения, могут решаться путем референдумов. Порядок их проведения определяется Законом «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь» [4].

Как показало проведенное исследование, в Беларуси отсутствует единая нормативно-правовая база для органов территориального общественного самоуправления. Каждый регион разрабатывает положения, принимает решения о деятельности территориального общественного самоуправления, ищет источники материального и морального стимулирования людей, работающих в них, определяет формы и методы взаимодействия с исполнительными органами власти.

Главным недостатком системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь является «размытость» полномочий и отсутствие четкого распределения компетенции входящих в нее органов.

В связи с тем, что административно-территориальные образования более низкого уровня входят в состав образований более высокого территориального уровня и нет четкого разделения прав и ответственности между ними, сложилась такая ситуация, когда сферы компетенции вышестоящих органов почти полностью перекрывают поле деятельности нижестоящих (система «матрешки»). Это порождает параллелизм в работе представительных и исполнительных органов различных территориальных уровней, дублирование и «размывание» ответственности за положение дел на местах.

Новым инструментом в институциональной структуре местного самоуправления являются местные инициативы и местные сообщества. Они взаимодействуют между собой, с органами власти и бизнес-структурами, обеспечивая одно из современных направлений развития административно-территориальных единиц — территориально ориентированное развитие.

Сегодня наиболее эффективным и распространенным инструментом развития местных сообществ стало вовлечение людей в совместную деятельность, направленную на достижение общественного блага или обоюдной пользы для всех участников. Такой деятельностью может быть участие в мероприятиях, направленных на благоустройство территории проживания людей (например, экологические акции). Это может быть вовлечение людей в волонтерскую деятельность, направленную, например, на оказание помощи социально незащищенным группам населения. Особенно эффективным является привлечение людей к участию в мероприятиях культурного характера, например, местные тематические фестивали, концерты, ярмарки, так называемые гаражные распродажи и т.д.

Примеры реализации местных инициатив в зарубежных странах:

1. Программа для поддержки местных инициатив по сохранению озера Байкал, управлению отходами, повышению качества водных ресурсов и развитию экотуризма. Проект направлен на сокращение загрязнения озера Байкал муниципальными отходами и отходами от туристической деятельности и на обеспечение местного населения чистой питьевой водой. Проект поддерживает местные инициативы по очистке озера Байкал, по развитию экотуризма. Также поддерживаются проекты, направленные на повышение осведомленности и экологическое образование местного населения, туристов, представителей средств массовой информации, бизнеса и др.

2. Программа BioRegio является важным элементом общей биотехнологической инициативы правительства Германии (выполнялась до 2002 г.). Она была запущена после признания стратегической важности биотехнологий для экономики Германии. Главной целью «Биорегио» было пере-

ломить негативные тенденции развития биотехнологий в Германии. Долгосрочной целью был выход Германии на 1-е место по коммерческим биотехнологиям в Европе. Задачами «Биорегио» являлись поощрение местных биотехнологических сообществ взаимодействовать более интенсивно, развить предпринимательский дух у исследователей и помочь им организовать собственный бизнес. Именно динамика новых фирм в сфере биотехнологий должна была служить главным индикатором успеха программы. «Биорегио» по своей сути является кластерной программой, т.е. направлена на формирование кластеров (сетей), тесно взаимодействующих организаций и людей (как из бизнес-сообщества, так и из научного сообщества) в регионах Германии. «Биорегио» реализовывалась в рамках научно-технической (инновационной) политики государства.

3. *Лица с ограниченными возможностями.* Арабские государства, СНГ и Европа приняли инициативу по обеспечению доступа к электросвязи и информационно-коммуникационным технологиям, в частности для лиц с ограниченными возможностями. Арабские государства поставили задачу обеспечения права на доступ для лиц с ограниченными возможностями в Арабском регионе. В Европе поставлена задача дальнейшего содействия электронной доступности в экосистеме информационно-коммуникационных технологий и предоставления администрациям наиболее приемлемых из существующих технологических решений.

4. *Электросвязь в чрезвычайных ситуациях.* Электросвязь в чрезвычайных ситуациях является важной инициативой для Северной и Южной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона, она была принята с целью предоставления помощи государствам-членам на всех этапах управления операциями в случае бедствий [6].

Создание рабочих мест является одной из важнейших стратегических целей развития местного сообщества. При этом важно обеспечить соответствие создаваемых рабочих мест профессиональным характеристикам и запросам тех членов местного сообщества, которые в них нуждаются.

Привлекательность регионов, особенно сельских территорий, формируют сегодня активное местное сообщество, равнодушные граждане городских и сельских поселений. Поэтому развитие человеческого потенциала, повышение образовательного уровня сельских жителей, участие в местных инициативах являются хорошей школой обучения коммуникациям людей с разными интересами, формирования предпринимательской энергии, что очень важно для развития сельских регионов.

Стимулировать местные инициативы можно путем создания новых неформальных площадок, таких как антикафе, частные коворкинги, кафе с активной культурной позицией, мастерские художников, уникальные дворы, общественные пространства, отдельные разновидности культурного бизнеса.

## Выводы

1. Принципы организации местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, имея национальные особенности и отдельные недостатки, в целом соответствуют международным требованиям, изложенным в Европейской хартии местного самоуправления.

2. В реальной социально-экономической деятельности обеспечению широкого участия граждан в решении местных проблем препятствует не столько несовершенство законодательства, сколько отсутствие прочной социальной базы местного самоуправления, для создания которой необходимо воспитание «самоуправляемого гражданина», осознающего сопричастность к местным делам и воспринимающего органы местного самоуправления как организационную структуру, способствующую реализации региональных интересов.

3. Эффективная работа органов ТОС обеспечивается при координации их деятельности соответствующими Советами депутатов и исполнительными комитетами. В ряде городов и районов роль координационных и информационно-методических центров играют созданные при Советах депутатов городские, районные советы ТОС. Однако прак-



тика их работы недостаточно изучена, а заслуживающий распространения опыт не доводится до сведения органов местного управления и самоуправления первичного и базового территориальных уровней.

4. В целом организационное построение системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь аналогично организации управления регионами стран Запада. Различия в основном касаются полномочий, функций и компетенции местных органов.

5. В Беларуси, как и в большинстве стран Европы, не предусматривается иерархия представительных органов. Но реально деятельность нижестоящих Советов пока слабо защищена законодательством от регламентации со стороны вышестоящих органов, финансовая автономия местного самоуправления в Беларуси весьма ограничена. Коммунальная собственность законодательно определена как один из видов государственной собственности. Все это ограничивает возможность реализации потенциала местных сообществ в областях, районах, городах и других административно-территориальных единицах в самостоятельном решении социально-экономических проблем сугубо локального масштаба и вынуждает государство постоянно вмешиваться в процессы регионального развития местных сообществ.

### Л и т е р а т у р а

1. Elinor Ostrom and Oliver Williamson win this year's Nobel prize for economics // *The Economist*. — October 17<sup>th</sup>. — 2009. — P. 82.

2. Дорина, Е. В. Институциональная теория и решение проблем глобального развития экономики и управления / Е. В. Дорина // *Белорус. экон. журн.* — 2010. — № 3. — С. 48—55.

*Dorina, E. V. Institutsional'naya teoriya i reshenie problem global'nogo razvitiya ekonomiki i upravleniya / E. V. Dorina // Belarus. ekon. zhurn.* — 2010. — № 3. — S. 48—55.

3. Дорина, Е. В. Инновационный и институциональный факторы устойчивого развития региона / Е. В. Дорина // Проблемы управления экономическим потенциалом в процессе модернизации промышленных предприятий : сб. науч. ст. I Междунар. науч.-практ. семинара, Могилев, 26—27 марта 2015 г. / Могилев. гос. ун-т им. А. А. Кулешова. — Могилев, 2015. — С. 104—109.

*Dorina, E. V. Innovatsionnyy i institutsional'nyy faktory ustoychivogo razvitiya regiona / E. V. Dorina // Problemy upravleniya ekonomicheskim potentsialom v protsesse modernizatsii promyshlennykh predpriyatiy : sb. nauch. st. I Mezhdunar. nauch.-prakt. seminara, Mogilev, 26—27 marta 2015 g. / Mogilev. gos. un-t im. A. A. Kuleshova. — Mogilev, 2015. — S. 104—109.*

4. Регулирование и координация государственной, региональной, институциональной и инновационной политики в Республике Беларусь : монография / Е. В. Дорина [и др.] ; под ред. Е. В. Дориной, В. С. Фатеева. — Минск : Четыре четверти, 2011.

*Regulirovanie i koordinatsiya gosudarstvennoy, regional'noy, institutsional'noy i innovatsionnoy politiki v Respublike Belarus' : monografiya / E. V. Dorina [i dr.] ; pod red. E. V. Dorinoy, V. S. Fateeva. — Minsk : Chetyre chetverti, 2011.*

5. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pravo.by>. — Дата доступа: 15.12.2015.

6. Официальный сайт Региональной партнерской инициативы ООН Россия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://everydroppmatters.ru>. — Дата доступа: 08.12.2015.

*Статья поступила в редакцию 15.12.2015 г.*