

В поиске оптимальной модели

Эффективное взаимодействие между республиканскими и местными органами управления и самоуправления как фактор устойчивого развития Республики Беларусь



Алексей ГАРБУЗ,
магистрант Академии
управления
при Президенте
Республики Беларусь

Качество государственного строительства напрямую зависит от государственного управления. Выбор оптимальных форм управления является необходимым условием формирования основ государственности, особенно в период становления новых общественных отношений. Большую роль в данном процессе играют механизмы и формы взаимодействия между республиканскими и местными органами управления в нашем государстве.

СЛОЖИВШАЯСЯ ПРАКТИКА

Формирование демократической государственности, качественное функционирование гражданского общества, достижение гармоничного взаимодействия государства и народовластия, обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны предопределяют потребность в поиске и использовании оптимальной модели взаимодействия местных и республиканских органов, что, безусловно, является одним из важнейших направлений государственного строительства.

В Республике Беларусь часть полномочий в отношении местного самоуправления принадлежит верхней палате парламента (Совету Республики Национального собрания). В соответствии с Конституцией, Совет Республики наделен правом отмены решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, роспуска местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом.

Для обеспечения единства действий республиканских органов государственного управления и органов местного самоуправ-

ления образован Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь. Деятельность этой структуры носит совещательный, консультативный характер. Основными задачами Совета являются: разъяснение и пропаганда государственной политики в области местного самоуправления, выработка рекомендаций и предложений по ее реализации; координация взаимодействия между Советом Республики, органами местного самоуправления и органами государственного управления. Аналогичные Советы созданы в Российской Федерации (1998) и в Украине (1997) [1, с. 46].

Администрация Президента Республики Беларусь обеспечивает проведение эффективной кадровой политики на республиканском и местном уровнях, ведет соответствующие кадровые реестры. Также необходимо обратить внимание, что Администрация Президента имеет в своей структуре группу помощников Президента – главных инспекторов по областям и городу Минску, через которых также обеспечивается проведение политики главы государства и контроль за ее реализацией.

Президент обладает правом решения вопросов административно-территориального деления, а значит, и изменения системы органов местной власти, формирования органов местного управления. Нормативные

ОБ АВТОРЕ

ГАРБУЗ Алексей Анатольевич.

Родился в 1986 году в г. Барановичи Брестской области. В 2009 году окончил Академию управления при Президенте Республики Беларусь по специальности «Государственное управление и право».

С августа 2009 года работает главным специалистом по правовой работе Каменецкого районного исполнительного комитета, а также преподает политологию в Брестском государственном университете имени А.С. Пушкина. Магистрант Академии управления при Президенте Республики Беларусь.

Сфера научных интересов: местное управление и самоуправление в политической системе Республики Беларусь, зарубежный опыт функционирования местного управления и самоуправления.

акты, регулирующие местное управление и самоуправление, вправе принимать Президент, парламент, а также сами органы местного управления и самоуправления по вопросам, отнесенным к их компетенции. Также в соответствии с Конституцией Республики Беларусь Президент имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству.

Совет Министров непосредственно или через подчиненные ему республиканские органы управления обеспечивает общее руководство деятельностью местных исполнительных органов практически по всем направлениям, организует контроль за исполнением ими Конституции, законов, актов Президента, постановлений правительства и так далее.

КЕСАРЮ – КЕСАРЕВО?

Отечественные и зарубежные специалисты считают, что становление местного управления и самоуправления – задача не только самого этого института, но и государственной власти всех уровней, которая «не может быть стабильной, эффективной, если постоянно не подпитывается жизненными соками мощной корневой системы местного самоуправления» [2, с. 163].

Понятие «местное самоуправление» формально предполагает, что население административно-территориальных единиц само управляет своими делами через соответствующие органы, формируемые населением путем голосования. Американский профессор В. Остом справедливо заметил, что «голосование – очень тонкая нить, едва ли достаточно крепкая для того, чтобы позволить нам считать, что народ правит, выбирая своих представителей» [3, с. 97].

Поэтому не следует абсолютизировать и фетишизировать понятие «самоуправление» применительно к местному уровню, наделять его какими-то особыми «общественными» свойствами и противопоставлять государственному управлению. Большинство исследователей считает, что в чистом виде самоуправляющихся сообществ вообще не существует. «Между государством и организациями общества всегда устанавливаются определенные взаимоотноше-



Председатель Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания по региональной политике и местному самоуправлению Г. Новицкий на встрече с председателями городских и районных Советов депутатов

ния, в которых государство ограничивает власть и влияние общественных звеньев. Вопрос только – в какой форме устанавливаются эти взаимоотношения» [4, с. 5].

На практике невозможно провести четкую границу между функциями государственного управления и местного управления и самоуправления, поскольку местные органы осуществляют не только сугубо локальные функции, но и решают определенные задачи, поставленные центральной властью. В Пояснительном комментарии Совета Европы к Европейской хартии местного самоуправления отмечается, что однозначно определить, какими именно вопросами должны заниматься местные власти, вообще невозможно. «Большинство решаемых ими проблем имеют как местное, так и общенациональное звучание, и ограничение компетенции местных органов сугубо локальными, второстепенными вопросами означало бы отведение местному управлению и самоуправлению второстепенной роли» [5, с. 32]. Один из исследователей этой проблемы Б. Кичкин так сформулировал критерий разграничения вопросов государственного и местного значения: «Государство имеет дело с гражданами, а местная власть – с жителями» [6, с. 80]. Все же следует подчеркнуть, что во взаимоотношениях государства и местного самоуправления определяющая роль принадлежит государству.

Существуют две модели взаимоотношений центральных и местных властей: «модель партнерства» и «агентская модель». Первая из них, обоснованная еще в XIX веке в трудах Дж.С. Милля, ассоциируется с такими странами, как США, Швейцария, Нидерланды, политическая система которых формировалась «снизу вверх», путем постепенного объединения различных местных сообществ. Модель партнерства рассматривает отношения местных и центральных властей как отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению.

В рамках агентской модели «отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, то есть акцент делается на главенствующей роли центра в отношении с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом,

посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах» [3, с. 99].

В последнее время в научной литературе выдвигается новая модель взаимоотношений центральных и местных властей, в основе которой лежит «концепция взаимозависимости». Сторонники этой концепции английские ученые Р. Родс и Т. Бирн считают, что «отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии» [7, с. 31].

ПОД КОНТРОЛЕМ

Следует обратить внимание также и на контроль за местным управлением и самоуправлением, который осуществляется в трех видах: 1) контроль населения; 2) государственный надзор; 3) самоконтроль органов управления и самоуправления.

Деятельность местного самоуправления подконтрольна населению, поскольку оно формирует органы местной власти в ходе выборов. Как избиратель каждый член местного сообщества регулярно делегирует своего представителя в состав органов власти и в некоторых государствах имеет право досрочного отзыва депутатов. В промежутке между выборами население обладает правом местного (общенационального) референдума или опроса. Кроме того, «население контролирует деятельность местных властей естественным образом как потребитель услуг, которые предоставляют местные органы власти. Оно оказывает постоянное давление на власти в случае их неудовлетворительного качества или недостаточного объема» [3, с. 101].

Сторонники различных концепций взаимоотношений центральных и местных органов, как правило, не ставят под сомнение необходимость эффективного контроля центра над местным управлением и самоуправлением и его законодательного закрепления. Такая необходимость, по мнению германского исследователя Ф.Л. Кне-

майера, обусловлена необходимостью гарантирования интересов государственного целого в связи с особыми интересами коммун, а также тем, чтобы местное самоуправление «не стало государством в государстве, а решало свои задачи в рамках общегосударственных законов» [8, с. 111].

В нашей стране парламент, Администрация Президента Республики Беларусь, Совет Министров, Комитет государственного контроля (далее – КГК), прокуратура, Конституционный суд в рамках своих полномочий могут осуществлять контроль за деятельностью органов местного управления и самоуправления. КГК осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности (наряду с республиканской к ней относится и коммунальная собственность), а также за выполнением требований актов Президента, парламента, других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые, налоговые отношения.

Прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных правовых актов местными представительными и исполнительными органами. Конституционный суд вправе проверять конституционность решений местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов, имеющих нормативный правовой характер, и в связи с ними – правоприменительную практику. Например, своими решениями от 10 марта 2005 года № П-126/2005 и от 8 декабря 2004 года № Р-180/2004 Конституционный Суд Республики Беларусь признал соответственно решение Новополоцкого городского Совета депутатов от 24 сентября 2004 года № 119 [9], решение Поставского районного Совета депутатов от 29 декабря 2003 года № 40 и решение Пуховичского районного Совета депутатов от 18 февраля 2004 года № 43 [10] не соответствующими Конституции Республики Беларусь.

Конституция нашей страны предусматривает отмену решений исполнительных и распорядительных органов в случае их несоответствия законодательству. Согласно статье 122 Основного закона, «решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству,

отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь. Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами или могут быть приостановлены Президентом Республики Беларусь» [11, с. 45].

Указанные конституционные нормы применяются крайне редко. Так, Минский городской Совет депутатов 25 июня 1997 года и 24 марта 2005 года принял соответственно решения № 86 и № 165 об отмене отдельных пунктов решений Мингорисполкома. Решений Президента Республики Беларусь об отмене либо приостановлении правовых актов исполкомов либо местных Советов депутатов не принималось.

Функционирование органа самоуправления предполагает внутренний контроль (самоконтроль) за выполнением собственных решений соответствующими службами и подразделениями.

В статье 8 Европейской хартии местного самоуправления закреплено, что «любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий. Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить» [5, ст. 8].

Очевидно, что формирование новой активной политики в области местного управления и самоуправления, реализация ее основополагающих принципов, определение эффективных механизмов и форм взаимодействия между республиканскими и местными органами управления – 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 управления и самоуправления. Более того, местное самоуправление в силу своей природы начинает выполнять роль связующего звена между гражданами и государственными органами, выступать эффективным инструментом местной политики. Развитие местного управления и самоуправления – задача не только самих этих институтов, но и государственной власти всех уровней. Основные преобразования в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на постепенное ограничение прямого вмешательства государства в развитие конкретных городов, районов и, соответственно, на повышение роли местных сообществ. ▀

ЛИТЕРАТУРА

1. Бодак, А. Повышение эффективности местного управления и самоуправления / А. Бодак // Юстиция Беларуси. – 2007. – № 6. – С. 41–46.
2. Фомин, Г.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления / Г.Г. Фомин // Полис. – 1998. – № 4. – С. 163–165.
3. Лозовик, Н.И. Местное управление и самоуправление: курс лекций / Н.И. Лозовик. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 281 с.
4. Саначев, И. Корни и крона. О видах и формах местной власти, действительном и мнимом самоуправлении / И. Саначев // Муниципальное право. – 1998. – № 3. – С. 4–6.
5. Европейская хартия местного самоуправления и Пояснительный комментарий к ней // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / Щербов В.В. (сост.). – Минск: Белфранс, 1999. – 1115 с.
6. Кичкин, Б. Разграничение компетенции органов местного самоуправления / Б. Кичкин // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 4. – С. 78–82.
7. Черкасов, А.И. Правовое регулирование местного управления в странах современного мира / А.И. Черкасов // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. – 2000. – № 3. – С. 30–32.
8. Кнемайер, Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) / Ф.Л. Кнемайер // Государство и право. – 1995. – № 4. – С. 107–121.
9. К вопросу о придании обратной силы решению Новополоцкого городского Совета депутатов от 24 сентября 2004 г. № 119: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 10 марта 2005 г. № П–126/2005 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.
10. О конституционности решения Поставского районного Совета депутатов от 29 декабря 2003 г. № 40 «О бюджете района на 2004 год» в части введения местного сбора с физических лиц за пользование объектами инфраструктуры и решения Пуховичского районного Совета депутатов от 18 февраля 2004 г. № 43 «О бюджете района на 2004 год» в части введения целевого сбора с физических лиц на содержание и развитие инфраструктуры района: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 8 дек. 2004 г. № Р–180/2004 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.
11. Бодак, А. Повышение эффективности местного управления и самоуправления / А. Бодак // Юстиция Беларуси. – 2007. – № 8. – С. 45–50.