

Развивать инициативу и активность граждан

О новом Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»



Валерий КЛОЧКОВ,
кандидат философских
наук, доцент



Адам МЕЛЬНИКОВ,
кандидат философских
наук, доцент

Проблема местного управления и самоуправления на сегодняшний день выдвигается в ряд наиболее актуальных в жизни нашего общества. Это связано с тем, что именно на местном уровне реализуется основная часть жизненных интересов человека. Поэтому весьма важно развивать собственную инициативу и активность граждан в решении местных проблем. Местное самоуправление является также важным фактором демократии. От эффективности работы местных органов власти во многом зависит становление гражданского общества и его дальнейшее развитие.

Развитие самоуправления на местах позволяет направлять в созидательное русло социальную энергию масс, используя механизмы демократического принятия решений на местах. Центральные органы власти получают возможность наиболее эффективно реализовывать стратегию модернизации социально-экономического развития, поскольку именно на уровне местного управления сформулированные властью цели подвергаются постоянной проверке на соответствие их интересам общества и каждого человека. Только через систему местного управления и самоуправления Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы могут поддерживать надежную прямую и обратную связь с населением. Только так можно полностью раскрыть социально-экономический потенциал территориальных единиц, поддерживать политическое равновесие и гармонию в местных сообществах, оптимально сочетать местные и общегосударственные интересы.

ПРЕИМУЩЕСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное управление – это государственное управление в местной территориальной единице. Главная особенность местного управления в том, что его орга-

ны – назначаемые. В отличие от местного самоуправления местное управление осуществляется только в рамках обязательных полномочий и при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом и выступая верховным гарантом исполнения публичной власти на своей территории, обязывает управленческие органы на местах корректно выполнять определенный минимум компетенций.

Местное самоуправление – это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы. Данные органы должны не только избираться, но и обладать определенным набором полномочий, определенной самостоятельностью. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания местных налогов и распоряжения ими, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам жизнедеятельности соответствующей территории. Европейская хартия местного самоуправления определяет рассматриваемое понятие как «права и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, дей-

ствуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [1, с. 91]. Данное правило осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Местное самоуправление включает в себя два вида органов управления: местный представительный орган соответствующей административно-территориальной единицы, избираемый населением и принимающий решения по наиболее важным вопросам местного значения, и исполнительный орган, руководимый председателем, исполняющий решения представительного органа и осуществляющий оперативное управление и даже некоторые государственные функции.

В системе местного самоуправления местная власть является как бы посредником между личностью и государством. При этом гражданин в большей степени включен в общественный организм, участвуя в делах местного самоуправления, нежели защищая свои личные интересы в одиночку. Как известно, местные проблемы и нужды более знакомы гражданам, а деятельность органов местного самоуправления более понятна, конкретна, доступна изменению: человек ощущает свое воздействие и взаимодействие с местной властью. В функционировании местного самоуправления в государстве находит выражение как право гражданина участвовать в решении местных проблем, так и право органов местной власти, территориальных образований на местное самоуправление. Одновременно местное самоуправление выступает как составная часть общегосударственной системы сдержек и противовесов, обеспечивая баланс местных и общегосударственных интересов. Передача части властных полномочий от центра на местный уровень разгружает верховную власть от частных проблем, которые можно решать на местах.

Таким образом, как территориальная общность людей «местное самоуправление обладает свойством самонастройки; как публичное управление демонстрирует тождество субъекта и объекта управления территориальной единицы, основано на реальном участии жителей в решении локальных вопросов практической жизнедеятельности... Реализуя свободу выбора и

самоорганизации, оно берет на себя только те полномочия, с помощью которых прозрачно и справедливо может регулировать проблемы осуществления общественного порядка, пользоваться общественной собственностью» [2, с. 82]. Вместе с тем абсолютной независимости местного самоуправления от центральных властей быть не может. Исследователи отмечают: «Полностью автономное местное управление и самоуправление препятствует согласованности общенациональных усилий, создает возможность для всякого рода злоупотреблений» [3, с. 90].

Местное самоуправление в нашей стране осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания граждан и через иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах. Основной формой деятельности Совета являются сессии, где обсуждаются наиболее важные и значительные проблемы: выполнение показателей социально-экономического развития,

ОБ АВТОРАХ

КЛОЧКОВ Валерий Павлович.

Родился в 1945 году в г.п. Ушачи Витебской области. В 1971 году окончил Белорусский технологический институт имени С.М. Кирова. Был на комсомольской работе. С 1975 года – директор Республиканской комсомольской школы при ЦК ЛКСМБ. С 1992 года – начальник отдела персонала, заведующий кафедрой гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь, с 1999 года – директор Института высших управленческих кадров. С 2008 года – заведующий кафедрой государственного строительства Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Кандидат философских наук (1983), доцент (1987). Автор более 70 научных работ и статей по вопросам повышения квалификации кадров, по политологии, проблемам госуправления. Сфера научных интересов: совершенствование и инновации в сфере подготовки кадров.

МЕЛЬНИКОВ Адам Петрович.

Родился в 1941 году в д. Малюшин Краснопольского района Могилевской области. В 1965 году окончил Белорусский государственный университет. Работал секретарем райкома ЛКСМБ, референтом Минской городской организации общества «Знание», консультантом Дома политического просвещения Минского обкома КПБ. С 1973 года, после окончания аспирантуры, работает в БГУ – преподаватель, старший преподаватель, доцент кафедры политологии юридического факультета. Кандидат философских наук (1974), доцент (1979). Автор более 250 научных работ, в том числе 20 монографий и учебных пособий. Сфера научных интересов: исследование проблем политологии, культуры, местного самоуправления.

местные налоги и сборы, благоустройство, охрана общественного порядка, социальная защита малообеспеченных, соблюдение земельного законодательства, развитие предпринимательства и личных подсобных хозяйств граждан, охрана труда, внедрение единых государственных минимальных социальных стандартов, организация культурного и бытового обслуживания, развитие физкультуры и спорта, молодежной политики, территориального общественного самоуправления и другие.

ВСЛЕД ЗА ИЗМЕНЕНИЯМИ ЖИЗНИ

Первый Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принятый 20 февраля 1991 года, в свое время достаточно оптимально регулировал вопросы местного управления и самоуправления, отводя им значительную роль в обеспечении социально-экономического прогресса общества. Были затем и дополнения, другие редакции. Однако почти за 20 лет многое изменилось в политической и социальной жизни страны, появилась необходимость в дальнейшем совершенствовании законодательства по данному вопросу.

4 января 2010 года был принят новый Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4; 5]. В нем сделан акцент на правовом регулировании местного управления и самоуправления, унификации законодательства в этой сфере. В законе предприняты попытки частично реформировать нашу систему местного управления и самоуправления, приблизив ее к нормам Европейской хартии о местном самоуправлении.

Так, например, в нем закреплено право местных Советов депутатов на объединение в ассоциации (ст. 7), органы местного самоуправления наделены полномочиями в сфере международного сотрудничества (ст. 17), предусмотрено право местных Советов на судебную защиту (ст. 59) и т.д. Важное качественное отличие нового закона – установление приоритета местного самоуправления над местным управлением. В связи с этим коренным образом изменен порядок глав в документе: сначала рассматриваются полномочия Советов и

органов территориального общественного самоуправления, а затем уже деятельность органов местного управления. Нововведением является также выделение таких форм осуществления местного самоуправления, как местные собрания и референдумы, в отдельную главу.

Как и в предыдущем, в новом законе местное самоуправление определяется как «форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, 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» (ст. 1). Однако формы осуществления местного самоуправления существенно дополнены. Кроме местных Советов депутатов, органов территориального общественного самоуправления, местных собраний и референдумов, тут прописана инициатива граждан в финансировании или возмещении расходов на определенные ими цели (ст. 1).

Для совершенствования работы с населением Советы депутатов в пределах своей компетенции наделены рядом дополнительных функций, в том числе по внедрению в деятельность государственных органов заявительного принципа «одно окно». Примечательно и то, что большое внимание получила процедура рассмотрения обращений граждан: выезд на места, книга замечаний и предложений, участие в осуществлении контроля за своевременным разрешением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц, организация личного приема населения, в том числе и индивидуальных предпринимателей (ст. 5). В действующем законе расширено правовое регулирование деятельности постоянных комиссий Советов. Так, в заседании постоянной комиссии Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты, входящие в состав других постоянных комиссий данного Совета, приглашенные эксперты и иные специалисты, а также депутаты других Советов при принятии решения, затрагивающего интересы населения, проживающего на соответству-

ющей территории, в состав Совета которой избраны эти депутаты. Таким образом, к деятельности постоянных комиссий могут быть привлечены депутаты не только других комиссий данного Совета, но и других Советов. Это обеспечивает сотрудничество местных органов власти как на различных уровнях, так и по горизонтали, в пределах одного уровня.

Большое внимание в новом законе уделено разграничению и конкретизации полномочий органов местного управления и местного самоуправления. В нем закрепляется общая компетенция местных Советов депутатов, осуществляемая на всех территориальных уровнях, а также особенности компетенции Советов каждого уровня: областного, базового и первичного. В том числе уточнены полномочия Советов первичного уровня в отношении органов территориального общественного самоуправления (ст. 20).

Кроме того, сделан определенный акцент и на вопросах социальной защиты населения. Появилась новая статья, которая обязывает органы власти принимать меры по обеспечению социальной защиты граждан на соответствующей территории, в том числе путем предоставления льгот по налогам и сборам, государственной адресной социальной помощи, назначения и выплаты пенсий, пособий, оказания иных видов социальной поддержки (ст. 6).

В действующем законе впервые зафиксировано право местных Советов создавать на добровольной основе свои объединения, ассоциации. В европейских странах такие структуры уже давно играют значительную роль в разработке компетенций и стратегий развития национальных систем местного самоуправления, в представлении общих интересов местных органов самоуправления в отношениях с высшими законодательными, исполнительными и судебными органами, в подготовке профессиональных кадров муниципальных служащих, в налаживании международных контактов органов мест-

Встреча председателя Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам Вадима Попова с председателями поселковых и сельских Советов депутатов. Март 2011 года



ного самоуправления. Несомненно, что и у нас право объединения в ассоциации расширит возможности представления интересов территориального самоуправления перед центральными органами власти, будет способствовать консолидации усилий при продвижении региональных и местных инициатив посредством обмена опытом, выработки общих решений или рекомендаций вышестоящим органам исполнительной вертикали. Такие ассоциации могут создаваться как Советами первичного уровня, так и Советами иных территориальных уровней. Их объединение составит Национальную ассоциацию местных Советов депутатов (ст. 7).

В разделе закона «Территориальное общественное самоуправление» уточнены правовой статус и компетенция данной структуры, впервые законодательно закреплены задачи и цели территориального общественного самоуправления (ст. 26). К органам этого вида самоуправления относятся собрания граждан, советы и комитеты микрорайонов, жилищных комитетов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и т.д.

СТАТУС – ДОВЕРИЕ ОДНОСЕЛЬЧАН

Помимо коллегиальных органов территориального общественного самоуправления, могут быть единоличные органы в лице старост или старейшин, которых избирают из числа наиболее авторитетных жителей деревни. Они помогают разбираться с самыми разными проблемами, способствуют развитию инициативы общественности и широкому привлечению граждан к решению вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Свои полномочия старосты или старейшины осуществляют в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, действующим законодательством, Положением о старейшинах населенных пунктов, решениями местных исполнительных и представительных органов власти, собраний граждан. В своей деятельности старейшины подотчетны гражданам, избравшим их, и сельскому Совету депутатов.

Старейшина населенного пункта избирается сроком на 2 года на собрании граждан

населенного пункта из числа наиболее авторитетных и уважаемых жителей, постоянно проживающих в данном населенном пункте и способных самостоятельно принимать эффективные меры по наведению должного порядка и санитарной культуры, удовлетворению неотложных нужд и запросов населения.

На примере Витебской области можно увидеть, как в целях стимулирования деятельности старейшин, повышения их роли и ответственности в решении вопросов жизнеобеспечения населения принимаются меры морального и материального поощрения. Так, постановлением президиума Витебского областного Совета депутатов и областного исполнительного комитета от 21 ноября 2005 года № 93/764 утверждена Инструкция о мерах морального и материального поощрения старейшин населенных пунктов и Положение о старейшинах населенных пунктов.

Для морального поощрения старейшин в пределах средств, направляемых на эти цели из местного бюджета, предусмотрено использовать грамоты, благодарственные письма сельского исполнительного комитета, сельского Совета депутатов. Материальное стимулирование старейшин производится по результатам их работы за квартал. Поощрительные выплаты проводятся на основании решения сельского исполнительного комитета, которое принимается по результатам комплексной оценки деятельности старейшин, и зависят от количества дворов населенного пункта. Они устанавливаются в следующих размерах: до 20 дворов – 1 базовая величина; от 21 до 50 дворов – 1,5 базовой величины; от 51 до 100 дворов – 2 базовые величины; свыше 100 дворов – 2,5 базовой величины.

В качестве критериев оценки работы старейшины при принятии решений о проведении поощрительных выплат учитываются:

- работа с населением по вопросам благоустройства, наведения порядка в населенном пункте;
- эстетическое состояние зданий общественного назначения и жилых домов;
- благоустройство и наведение санитарного порядка на придворовых территориях граждан;
- благоустройство и санитарное состояние шахтных колодцев, водоразборных колонок;

- отсутствие несанкционированных свалок мусора и бытовых отходов, соблюдение правил содержания в чистоте улиц и придомовых территорий, мест общего пользования;
- благоустройство гражданских кладбищ, содержание в надлежащем порядке мест захоронений воинов и партизан, жертв фашизма, памятников истории и культуры;
- отсутствие самовольного строительства;
- состояние общественного порядка, работа с участковым инспектором милиции, общественностью по охране правопорядка и предупреждению преступности (выявление и учет неблагополучных семей, работа с гражданами, склонными к злоупотреблению алкоголем, с несовершеннолетними, склонными к правонарушениям, и др.);
- участие в работе комиссии по пожарной безопасности, в комиссии по установлению хозяев пустующих и ветхих домов;
- установка пожарных извещателей, отсутствие пожаров в населенном пункте;
- результативность материально-бытового обследования льготной категории граждан и принятых мер по удовлетворению их запросов;
- контроль за работой торговых предприятий;
- участие в организации проведения единых дней информирования, выездных приемов, проведение праздников деревень, собраний и сходов граждан;
- участие в организации и проведении культурно-массовых и физкультурно-оздоровительных мероприятий;
- отсутствие обоснованных жалоб и обращений граждан;
- участие в работе сельского исполнительного комитета, сессий Совета депутатов.

Почему возникла необходимость избирать в деревнях старейшин? Согласно Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в состав сельского Совета депутатов избирается 11–15 депутатов (до 1995 года – 25, до 1990 года – до 55 депутатов), а населенных пунктов в сельском Совете депутатов намного больше. И многие деревни оказались без своего представителя в сельском Совете депутатов. Статус депутата сельского Совета и статус старейшины фактически идентичны. Многие депутаты сельских Советов, избранные от деревень, одновременно являются

и старейшинами этих деревень, то есть фактически избраны дважды. Дальнейшее развитие общественного территориального самоуправления наиболее актуально для села, которое и сейчас, в век высоких технологий и урбанизации, остается оплотом государства. Существенными признаками этих форм самоуправления является то, что они имеют представительный характер, территориальный принцип организации, самоуправляющуюся природу.

ПО ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КОМФОРТА

Отличительные особенности органов территориального самоуправления — их относительная независимость, самостоятельность в принятии решений. Следует подчеркнуть, что такие формы самоуправления характеризует высокий уровень гражданской ответственности и кооперации. Первое предполагает высокую степень осознания своей гражданской позиции, отношения к окружающей социальной и природной среде. Второе — способность к совместной деятельности на договорных началах и по собственной инициативе. Основное внимание в законе уделяется содействию и реализации свобод и интересов граждан и учет их мнения по вопросам местного значения, а также социальной защиты населения. Законом упрощен порядок создания и ликвидации органов территориального общественного самоуправления (ст. 30, 32).

Система органов местного управления, как и местного самоуправления, состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах. Они являются непосредственными распорядителями коммунальной собственности, которая состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с законодательством.

В новом законе существенно расширено правовое регулирование вопросов коммунальной собственности. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество,

не закрепленное за юридическими лицами, теперь также считается коммунальной собственностью. Прежний закон давал подробный перечень объектов коммунальной собственности и устанавливал ограничения на их отчуждение законодательством. Сохранилась норма о преимущественном праве местных органов власти на приобретение на их территории объектов недвижимости. Новое законодательство устанавливает порядок рассмотрения споров по данным вопросам, которые разрешаются в месячный срок вышестоящим Советом либо по его поручению исполкомом. В случае несогласия с принятым решением спор разрешается в судебном порядке (ст. 55). По Закону

1991 года окончательное решение принималось Совмином Республики Беларусь в месячный срок.

В соответствии с новым законом гражданско-правовые отношения исполнительных и распорядительных органов с другими организациями

строятся только на договорной основе. Исполнительные и распорядительные органы координируют деятельность организаций, имущество которых находится в коммунальной собственности, обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие соответствующих территорий, содействуют созданию государственных объединений, хозяйственных групп, коммерческих организаций, обеспечению их хозяйственной деятельности материально-техническими ресурсами из местных фондов. Новый закон предусматривает также право коммунальных унитарных предприятий, прибыль которых составляет не менее 70 % от выручки, исчисленной от всей деятельности, приобретать сельскохозяйственную технику отечественного производства, минеральные удобрения и нефтепродукты по льготным ценам, а также получать кредиты на закупку тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования, в том числе передаваемых на условиях долгосрочной аренды (финансовой аренды (лизинга), на условиях,

Собрание старост
населенных
пунктов Дзержинского района.
Апрель 2011 года



предусмотренных для сельскохозяйственных организаций (ст. 56).

Становление, реформирование и развитие современной системы местного самоуправления – процесс длительный, неоднозначный и сложный. Он предполагает значительные изменения в социально-экономическом укладе и в сознании людей. На местах предстоит большая и кропотливая работа по претворению в жизнь этого закона. Ведь с его принятием отменяются 27 прежних законодательных актов. Как отметил председатель Постоянной комиссии Совета Республики по региональной политике и местному самоуправлению Г.В. Новицкий, «сила закона заключается не столько в наличии тех или иных норм, сколько в реальных действиях местной власти, которая будет пользоваться названными нормами. Но законодательная база создается для более эффективной работы этой власти и решения главной задачи – обеспечения социального комфорта каждого члена общества» [6].

Исходя из общегосударственных интересов и замыслов, работа местных Советов депутатов нацелена на качественное и эффективное решение вопросов местного значения. К сожалению, предоставленные им полномочия используются далеко не полностью. Советы депутатов – это обычно от 11 до 60 депутатов, но они, как правило, заняты на производстве, а депутатские обязанности для них дополнительная общественная нагрузка. В исполнительном комитете тоже штатная численность крайне ограничена. К тому же добавляются проблемы экономического и технического характера. Да, по закону депутат имеет широкие полномочия. Может обратиться с запросом или обращением в любую вышестоящую инстанцию, если та или иная проблема не решается на месте. Но, с другой стороны, при обращении, скажем, в районный или областной исполнительный комитет депутат должен обсудить с жителями и их степень участия в решении данной проблемы. Нередко низкая активность депутатского корпуса объясняется инертной позицией избирателей. К тому же многие граждане обращаются напрямую в инстанции, имеющие материальные, технические возможности либо административный ресурс.

Финансовое и техническое обеспечение в системе местного управления и самоуправ-



ления действительно оставляет желать лучшего. Только 2 % районного бюджета приходится на нужды сельских Советов депутатов. А без финансовой поддержки решать задачи все возрастающей сложности очень сложно. Тем более что в последнее время идет необратимый процесс постепенного сосредоточения непосредственно в ведении власти на местах большинства видов услуг, которые ранее оказывались хозяйствующими субъектами. Поэтому местная власть в лице сельских Советов депутатов и сельских исполнительных комитетов взяла на себя общую координацию деятельности сельскохозяйственных организаций и граждан: по перемещению приусадебных участков на поля севооборота, оказанию помощи населению в борьбе с вредителями и болезнями растений, возделыванию сельскохозяйственных культур, уборке урожая, заготовке кормов, реализации выращенной продукции, заключению договоров на закупку молодняка скота. Сельские Советы депутатов регулируют вопросы качества заготавливаемого сельскохозяйственного сырья. Да и в целом заметно расширился круг проблем, которыми им приходится заниматься.

Реализация нового закона о местном управлении и самоуправлении, несомненно, окажет позитивное воздействие на дальнейшее совершенствование общественных отношений в нашей стране, развитие демократии, инициативы, активность граждан и, в конечном счете, формирование гражданского общества. ─

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия о местном самоуправлении // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 90–97.
2. Кальной, И.И. Самоуправление как фактор развития гражданского общества / И.И. Кальной, В.Ф. Шрейдер // Социально-гуманитарные знания. – 2007. – № 5. – С. 73–84.
3. Тагунов, Д.Е. Актуальные проблемы совершенствования правового обеспечения местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Д.Е. Тагунов, Е.И. Мархотко // Проблемы управления. – 2008. – № 3. – С. 89–93.
4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
5. Практика работы органов местного управления и самоуправления первичного территориального уровня в Республике Беларусь: пособие / под общ. ред. проф., д-ра техн. наук А.Н. Морозевича, канд. филос. наук, доц. В.П. Ключкова. – Минск: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2010. – С. 12–14.
6. Навіцкі, Г.В. Сіла закона – у рэальных дзеяннях улады / Г.В. Навіцкі // Звязда. – 2009. – 23 снежня.