

УДК 352(476)

Е.Е. Богдан

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ И ОТРАСЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются состояние и проблемы реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Вносятся предложения по конкретизации и разграничению компетенции республиканских и местных органов, их функций. Основное внимание уделяется определению принципов управления и самоуправления в процессе реформирования.

Введение

Фундаментальной основой общеевропейских правовых принципов является основополагающий принцип разделения власти. Государственно-административный принцип разделения власти – это умное политическое правило, уходящее корнями к основополагающим ценностям человеческого достоинства и гражданской свободы [1, с. 30]. Важнейшей общепризнанной проблемой реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь является определение конкретной компетенции различных субъектов, наделяемых властными полномочиями для организации жизнедеятельности на подведомственной территории.

Для решения этой проблемы важны:

- определение территориальных (пространственных) пределов компетенции органов управления и самоуправления;
- определение перечня конкретных сфер и объектов управления в целях формирования относительно самостоятельного жизнекомплекса и соответствующих полномочий местных органов:
- разграничение компетенции республиканских и местных органов по принципам определения сфер регулирования (самостоятельного регулирования, совместного регулирования, конкурирующей, исключительной компетенции);
- обеспечение предоставляемых местным органам полномочий адекватными финансовыми возможностями и экономическими условиями;
- создание гарантий невмешательства в деятельность, осуществляемую местными органами в соответствии с законом;
- выявление пределов и содержательных аспектов организации отраслевого управления на местном уровне;
- разграничение на основе различий понятий «управление и самоуправление» на местном уровне, степени контроля и форм развития организации производства и оказания услуг в местах традиционного проживания людей (естественного расселения) на основе сочетания общегосударственных и местных вопросов управления;

Научный руководитель – В.Н. Кивель, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин УО «Частный институт управления и предпринимательства»

- реализация принципа оптимального распределения компетенции между центром и на местах взамен исходной идеи «делегирования центром» полномочий территориальным коллективам (населению); о делегировании полномочий центра следует говорить только в случаях возникновения необходимости решения общегосударственной проблемы на местном уровне;
- определение перечней вопросов, решаемых высшими органами государства только по согласованию с местными органами самоуправления и вопросов, решаемых органами самоуправления по согласованию с республиканскими (отраслевыми) органами управления;
- определение форм участия представителей органов местного самоуправления в решении вопросов общегосударственного значения;
- принципиальное решение о не включении органов местного самоуправления в систему органов государственного аппарата и формировании ими собственной нормативно-правовой системы на основе и, в отдельных случаях во исполнение общереспубликанских законов;
- обеспечение независимости местного самоуправления и реализация демократических принципов организации управления территориальными коллективами, как объединенного постоянными интересами населения конкретной административно-территориальной единицы;
- определение перечня вопросов, решение по которым может приниматься только по результатам местных референдумов и др.

Основная часть

Процесс становления и развития местного управления и самоуправления является сложным и многофакторным. Демократизация общественной жизни во многом связана с повышением роли и инновационным характером деятельности местных государственных органов власти [2, с. 3]. В основе любой социальной системы лежат экономические отношения, организация на их основе механизма управления. В настоящих условиях в Беларуси очевидна централизация отраслевого управления, планируемого на высшем уровне государства, которое сдерживает развитие территориального самоуправления. Территориальное управление по сути рассматривалось в течении десятилетий как условие эффективной организации общегосударственного отраслевого управления во всех сферах жизнедеятельности общества.

Причиной такой ситуации являлась повсеместная государственная собственность. Управление на местах было не более чем оперативным управлением общегосударственной собственностью в формах и пределах, устанавливаемых из центра. В этой связи пресловутый «учет местных интересов» можно охарактеризовать как исполнение общегосударственной воли «С наименьшими потерями для территориальных коллективов». В результате местное самоуправление практически свелось к исполнительской государственной деятельности в пределах определенной государством административно-территориальной единицы. В законодательстве о местных Советах закрепилось дублирование функций, не было четкого распределения компетенции, действовали общегосударственные стандарты, обеспечивался принцип собирательной компетенции – вышестоящий орган правомочен на осуществление всех функций нижестоящего, получила развитие концепция двойного подчинения (отраслевого по вертикали и территориального по объему всех полномочий нижестоящего органа вышестоящему), которая привела к тому, что общая компетенция (Советы относились к органам общей компетенции на местах) по сути стала лишь процедурой реализации отраслевой компетенции, формой обеспечения санкционирования, осуществляемой в отраслевой политике. Мно-

гие считают, что без самоуправления в рамках направленности действующего законодательства вполне можно обойтись. В настоящее время в Беларуси именно органы государства – исполнительные и распорядительные органы на местах, структура и формирование которых определяется решениями центра, осуществляют комплексное отраслевое управление и «во избежание дублирования и конфликтов» с другими органами – органами местного самоуправления, стали доминирующими, обесценили активность территориального коллектива, лишив его реальных возможностей влияния на действительность. По сути проблема реанимации местного самоуправления – это проблема прекращения мелочного отраслевого управления с его заменой по множеству составляющих территориальным самоуправлением, как самодостаточным.

Вышеперечисленные задачи и общие выводы нуждаются в более подробном пояснении, рассмотрении общих тенденций развития самоуправления в других странах, а также определении новых принципов соотношения территориального и отраслевого управления в контексте концепции реформирования системы местного управления и самоуправления.

Отраслевое управление, став необходимым атрибутом, а позднее стержнем государственного управления в странах, осуществляющих строительство социализма и коммунизма, основанное на планировании из центра, неизбежно привело к отраслевому принципу построения системы органов управления. Отрасли народного хозяйства, развивались на основе единого народнохозяйственного плана, единого бюджета, но обладали декларируемой порой чисто умозрительной, обособленностью. Достаточным, на наш взгляд, доказательством указанной «Умозрительности» является факт неоднократных изменений системы республиканских органов управления, придание им различного правового статуса – наркомат, совнархоз, комитет, министерство, управления, департамент и др., что в общем ничего не меняло. Вместе с тем, отраслевая система существенно влияла на формы планирования и развитие программно-целевого метода планирования. Парадоксально, но наряду с комплексными программами развития отраслей существовали общие комплексные программы, например, жилищная, продовольственная и др., реализация которых априори требовала участия всех отраслей и не учитывала отраслевых программ, осуществляемых параллельно. Объяснений такому положению может быть множество, но они не входят в задачи настоящего исследования. Достаточно отметить, что участие в программах принимали, да иначе и быть не могло, буквально все субъекты управления, в т.ч. и органы, именуемые органами местного управления и самоуправления. С течением времени коренные перестройки стали традицией, порождали комплексные, отраслевые, под отраслевые, в т.ч. территориальные программы, планы, а также планы реализации этих программ, рассчитанные на определенный срок; практически невозможно обнаружить сфер существования общества, не охваченных отраслевым управлением и его формами - планированием.

В данном контексте речь идет не о критике, отчетностью прошлого, истории государства. Принципиальным в этом вопросе является лишь то влияние, которое указанная особенность организации управления сказалась на содержание местного управления и самоуправления.

Термин самоуправление, в его этимологическом смысле не совпадает по изначальному смыслу с самоуправлением в сфере организации и осуществлении власти. Так, в отношении самоуправления в первичном смысле – самоуправление может быть фиксировано только там и тогда, когда объект управления совпадает с субъектом, принимающим решение. В этой связи референдум и выборы могут быть наиболее легальными формами самоуправления населения. Хотя и в этом случае имеются проблемы в правоприменении.

С другой стороны следует учитывать эволюцию самоуправления населения, которое исторически возникло в период ограничения абсолютной власти монарха (например, магдебургское право, иные формы), которое означало возможность

формирования собственных представительных органов управления для решения местных проблем на основе выборности населением определенной территории. Именно с тех пор, а по сути появление самоуправления было крупнейшей победой представительной демократии, постоянным предметом внимания является вопрос о пределах власти

государства и степени независимости территориальных коллективов. Очевидно, что в современных условиях все граждане не могут быть постоянными участниками управленческого процесса, но также очевидно, что достигнутый уровень социально-экономического развития позволяет перенести центр тяжести решения многих вопросов организации жизни населения, удовлетворения его потребностей, оказания услуг на местный уровень.

Функциями отраслевого общегосударственного управления должны стать:

- установление минимальных социальных стандартов жизнедеятельности населения в местах его проживания;
- контроль за соблюдением установленных стандартов;
- разработка стратегических моделей и прогнозов повышения уровня удовлетворения потребностей населения;
- постоянный контакт с органами местного самоуправления по вопросам, входящим в сферу ведения республиканского отраслевого органа управления;
- обобщение состояния дел во вверенной сфере, информирование республиканских органов общей компетенции и внесение соответствующих предложений республиканского уровня.

Указанное ни в коей мере не снижает важности и перечня общегосударственных внутренних и особенно внешних функций, тем более что регулирование практически всех сфер существования общества не только по стандартам, но и по повседневной деятельности в современном государстве основано на единообразном управлении, т.е. из центра. Сложнейшим аспектом рассматриваемых проблем является оптимальная организация налогообложения, финансового обеспечения самоуправления населения в соотношении с государственной политикой в сфере образования, науки, культуры, здравоохранения, национальной безопасности, охраны природы, развитием рыночных отношений и др.

Следует также учитывать реальное состояние дел в организации самоуправления, степень благоустройства различных населенных пунктов, наличия и состояния путей сообщения, связи, демографические процессы, наличие мегаполисов и хуторов, неодинаковую плотность населения и многое другое. В связи с этим, необходимо воспитать «самоуправляемого гражданина» [3, с. 4].

Вполне очевидно, что общий тезис переноса центра тяжести по решению вопросов жизнеобеспечения населения и изменение соотношения территориального и отраслевого управления не одномоментное мероприятие, а предполагаемый результат целенаправленной политики, ощутить который можно только через некоторое время (отдельные авторы связывают этот срок с появлением нового поколения, воспитанного в новых условиях). Кроме того, следует отказаться от стереотипного подхода к системе Советов – органов местного самоуправления в их нынешнем размещении по уровням административно-территориальной системы; единица – Совет. Предполагаемое самоуправление – представительство интересов территориального коллектива и их удовлетворение посредством деятельности представительного органа самоуправления этого

коллектива, – позволяет иначе взглянуть на реальность существования такого коллектива на уровне области и областного центра (населенного пункта), как системообразуемого элемента территориального коллектива. Полагаем, что такого коллектива нет. Указанное означает, что реформа местного управления и самоуправления в части самоуправления должна прежде всего быть направлена на территориальные коллективы – жителей населенного пункта, а также с учетом особенностей национальной естественной системы расселения – на районный уровень административно-территориальной системы. Что же касается областного уровня, то для целей настоящего исследования областные органы исполнительной и распорядительной власти, как осуществляющие отраслевое государственное управление в территориальных пределах области, могут претерпеть лишь незначительные изменения, но постоянный орган самоуправления населения, идентичный по целям и полномочиям другим уровням, в области не нужен. Т.е. речь идет о реформировании областных Советов в органы регионального самоуправления, в состав которых нужно включить также по должности всех председателей городских и районных Советов депутатов.

Обратимся для обоснования ряда изложенных положений к реальной ситуации.

Правовое регулирование деятельности местных органов управления на территории современной Беларуси прошло длительный путь развития, вернее сказать различные формы воплощения. В данном случае важен не способ правового регулирования – закон, постановление, конституция, а различия в способе организации местного управления и самоуправления, их формах, пределах (пространственных и по содержанию компетенции), месте и роли в системе государственных органов. Этот путь назвать «развитием», совершенствованием, можно только условно, как отражение изменений от прошлого к настоящему; очевидны принципиальные развития в подходах к местным органам власти и управления, формам и значению местного самоуправления населения.

Так, Советы:

- созданные после 1917 года и предопределившие одну из важнейших характеристик государства – Советское, представляли собой территориально определенную единую систему государственных органов, хотя и иерархически внутренне соподчиненную, но обладавшую в лице соответствующих Советов полнотой власти на местах;
- Советы, определенные позднее в качестве политической основы государства (40-е годы);
- прошедшие от Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов к Советам народных депутатов, а затем Советам депутатов;
- определявшиеся в качестве государственных органов власти, а затем органов местного самоуправления населения;
- обладавшие собственными и исполнительными и распорядительными органами двойного подчинения (территориального и отраслевого), которые стали органами общегосударственной системы, не подчиненными и неподконтрольными Советам;
- компетенция Советов, получавшая по ряду элементов статус исключительной, стала по этим же вопросам исчерпывающей и в целом очень узкой;
- переставшие представлять собой систему органов в республике в целом (отсутствие республиканского высшего органа системы Советов, неопределенность их места в системе государственной власти, основанной на разделении законодательной, исполнительной и судебной ветвей, нечеткость распределения полномочий по многим направлениям деятельности по обеспечению комплексного социального развития на подведомственной территории и др.);

- не могут быть в настоящее время ни с теоретических ни практических позиций однозначно отнесены к государственным органам власти или органам самоуправления населения.

В правовом государстве государственная власть понимается как совокупность властных функций, осуществляемых независимо друг от друга различными государственными органами [4, с. 9].

Существенное реформирование высших органов государственной власти по ныне действующей Конституции объективно обуславливает необходимость изменения всей системы и механизма организации государственной власти по всем ее составляющим. Существующие Советы, равно как и провозглашенные в законодательстве формы непосредственной демократии граждан в масштабе отдельных административно-территориальных единиц, если оценивать их реальную и юридически очередную роль, являются формой без содержания, а их юридическое и фактическое наличие в административно-территориальных единицах (далее – АТЕ) скорее дань многолетней традиции, чем реальный политический и экономический фактор развития общества. Даже призыв к развитию коммунальной собственности при существующем разделении полномочий между Советами и исполнительными и распорядительными органами государства, территориальными органами общей и отраслевой компетенции не будет иметь серьезных последствий для самоуправления в пределах административно-территориальных единиц.

Как показывает история изменения законодательства, можно констатировать постоянное уменьшение объема компетенции органов местного управления и самоуправления, централизацию государственно-властных полномочий, постепенно увеличивающийся разрыв между государственными структурами и населением. Эти процессы явно противоречат не только идеалам социального демократического государства, но и международным актам, посвященным местному самоуправлению, «Местному парламентаризму». В Резолюции Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь отмечалось, что участники Съезда «Полагают необходимым, опираясь на научные исследования проблем местного управления и самоуправления, обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, подготовить на ее основе и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении» [5, с. 174].

Прошло более 6-ти лет после Съезда, но данные документы до сих пор не приняты, кроме этого в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» не внесено существенных изменений. Вместе с тем, в последнее время активизировалась работа по подготовке законопроектов по вопросам повышения роли местных органов власти. 12 января 2007 года вышел Указ Президента Республики Беларусь №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения», в котором определены меры о повышении статуса органов местного управления и самоуправления в основном первичного территориального уровня [6, с. 16–18].

В докладе Главы государства А.Г. Лукашенко на третьем Всебелорусском народном собрании подчеркивалось, что «Новый этап государственного строительства на предстоящую перспективу будет проходить под лозунгом «Государство для народа, для человека», т.е. речь идет о существенном усовершенствовании механизма работы властных структур. Основной путь здесь – деbüroкратизация [7, с.10]. В результате 27 декабря 2006г. вышла Директива Президента Республики Беларусь №2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата» [8]. Думается, что только через совершенное местное самоуправление возможно решить эту задачу.

Заключение

В целом, анализ действующего законодательства о местном управлении и самоуправлении, начиная с конституционного уровня и заканчивая актами местных органов, позволяет утверждать о совершенной неопределенности понятий «местное управление и самоуправление» в соотношении с понятиями «государственная власть», «государственное управление», «власть народа», «в центре и на местах», целеполагании «общегосударственного управления и учета местных особенностей», «общегосударственных и местных интересов», мотивизации соблюдения «единых принципов организации управления и самоуправления», при наличии в существующей системе административно-территориального деления различных уровней и одновременном включении меньших административно-территориальных единиц в более крупные в привязке к органам самоуправления, смысла поглощения территориями (область, район) населенных пунктов – мест реального проживания (т.е. искусственного и реального в административно-территориальном делении).

Правовое регулирование местного управления и самоуправления может быть эффективным и отвечающим требованиям настоящего этапа развития Беларуси с учетом долгосрочной перспективы только при наличии однозначных концептуальных положений. Полагаем необходимым установить:

- местное управление и самоуправление – это сочетание представительных органов власти, их органов, в т.ч. исполнительно-распорядительных и постоянных (временных) органов непосредственной демократии;
- местные органы представительной власти должны относиться к постоянно действующим органам местного самоуправления (от этого зависит их компетенция);
- компетенция местных органов государственной власти и управления определенная по сферам деятельности и предмета ведения, распределена между местными и республиканскими органами, должна быть исключительной с созданием форм согласования;
- формирование объединенной на добровольной основе без властных полномочий республиканской системы местных органов самоуправления с республиканским органом во главе (например, союз Советов Беларуси или Белорусская Ассоциация органов местного самоуправления (БАОМС));
- формы постоянной связи законодательной ветви власти и системы отраслевых органов с местными органами самоуправления, например через Союз Советов Беларуси;
- механизм контроля за соблюдением в деятельности органов самоуправления.

Существенное значение на местном уровне имеют и другие вопросы: о порядке формирования органов, назначении на должности, информационное обеспечение, ответственность, гарантии невмешательства в осуществление полномочий, статус служащих местного самоуправления и т.п.

При решении указанных проблем следует исходить из положения дел в республике с учетом мирового опыта. Их анализ показывает, что основой реформы должны стать демократизация и децентрализация многих властных полномочий; максимальное количество вопросов местного значения (обеспечение жизнедеятельности населения) должно быть отнесено к исключительной компетенции местных органов самоуправления (представительной демократии).

На уровне областей и районов основным управленческим звеном (постоянно действующим) должны стать территориально-отраслевые государственные органы, для которых, тем не менее, «высшей властью» по определенным сферам деятельности должны быть референдумы населения соответствующей АТЕ.

Самое пристальное внимание должно быть уделено использованию принципа минимальной достаточности уровня управления на основе его максимальной миними-

зации при одновременном осуществлении запрета принятия решений любыми органами, кроме тех, в компетенцию которых они включены по закону. Соответственно должны быть принципиально изменены бюджетно-финансовые отношения между республиканским уровнем и уровнем АТЕ. Должна быть создана постоянная система связей между республиканским уровнем власти и всеми местными органами, а возможно также создан на основе представительства от АТЕ высший республиканский орган комплексного управления развитием АТЕ, обладающий правом законодательной инициативы, правом обращения в Конституционный Суд и другими полномочиями, присущими высшим органам государственной власти (например, представительство в правительстве, Национальном Собрании, на международном уровне, самостоятельное информационное обеспечение, средства связи и массовой информации и др.).

Отраслевое управление всегда предполагает осуществление деятельности, направленной на создание тех или иных объектов, обеспечение и контроль за их деятельностью, оказание услуг, производство и все другие аспекты жизнедеятельности общества. Однако «единый трафарет» может иметь самые различные формы воплощения, которые вполне по силам местному самоуправлению. Только при такой постановке вопроса возможно надеяться на развитие коммунальной собственности, местного самоуправления в целом.

Как свидетельствует мировая практика, чем выше уровень развития общества, тем большая часть вопросов решается на местном уровне. Предлагается жестко следовать линии – общегосударственная цель – отраслевые органы; региональная, местная цель – территориальные органы местного самоуправления. Несомненно, действенность государственных структур во многом зависит от того, насколько рациональна территориальная организация государства [9, с. 265].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Развитие и перспективы национальной правовой системы в контексте европейских интеграционных процессов: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 16-17 июня 2005 г. г. Минск / редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Изд. центр БГУ, 2005. – С. 30
2. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: современные технологии, перспективы развития / Е. П. Сапелкин, Т. С. Масловская. – Минск : Изд. центр БГУ, 2006. – С. 3
3. Организационно-правовая основа и практика работы органов территориального общественного самоуправления в условиях сельской местности: методич. рекомендации / Н. И. Лозовик, В. Н. Кивель; под общ. ред. А. А. Попкова. – Минск : Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь. – С. 4
4. Правовое государство как основа преобразований общества и экономики в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня, Н. Л. Бондаренко, В. А. Кодавбрович; Науч. ред. д-р юрид. наук, профессор Л. М. Рябцев. – Минск, – 2006. – С. 9
5. Съезд депутатов Советов депутатов Республики Беларусь (документы и материалы) / под общ. ред. Мясниковича М. В. – Минск : Беларусь. – 2000. – С.174
6. Указ Президента РБ от 12 января 2007г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 18 января 2007 г. – № 15 (1263). – С.16–18
7. Советская Белоруссия. Спецвыпуск, 2006 г. 3 марта, – С.10

8. Директива Президента РБ от 27 декабря 2006г. №2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 4 января 2007 г. – № 2 (1250)

9. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство / В. А. Круталевич. – Минск.: ИООО «Право и экономика», 2001. – С. 265.

The article deals with the problems of conditions and reformation of local government and self-government in the Republic of Belarus. New proposals about concrete and distinguished competence of the republican and local bodies of government, their function are introduced in the paper. Much attention is given to the definition of the principles of government and self-government in the process of reformation.