

Лариса ПАЧИНИНА,

*преподаватель кафедры теории и практики
государственного управления Академии управления
при Президенте Республики Беларусь*

Виталий ПАЧИНИН,

*заведующий кафедрой информационных технологий ИИТ БГУИР,
к.т.н., доцент*

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

Местное самоуправление – явление многоплановое. Само по себе понятие требует уточнения и конкретизации, поскольку одни авторы, выделяя институциональный аспект, исходят из организационного построения системы местных органов власти, тогда как другие исследователи делают упор на функциональную составляющую обеспечения реализации общественных дел на конкретной территории.

Традиции местного самоуправления в Беларуси проистекают от исторических форм самоорганизации средневековья. На этнических землях Беларуси насчитывалось до 120 свободных магдебургских поселений, автономно обеспечивающих самоуправление. И только со второй половины XVIII столетия после присоединения территории страны к Российской империи местное самоуправление было резко ограничено в своих правах. Идея местного самоуправления, основанная на децентрализации власти и определенной независимости и самостоятельности местных органов власти, была неприемлема и для советской государственной системы. Основной объем полномочий местных органов власти реализовывался через иерархически выстроенные исполнительские структуры. Реформирование системы местной власти совпало по времени с установлением суверенитета страны. За период новейшей истории в Республике Беларусь было принято несколько редакций закона о местном управлении и самоуправлении. Придание правового статуса понятию «местное самоуправление» стало принципиально важным моментом в законе. В силу признания положения о единстве системы власти, осуществляемой народом, были сформулированы и основные принципы функционирования «органов местного управления и самоуправления». То есть для белорусской системы власти на местном уровне помимо органов местного самоуправления характерно присутствие и местных исполнительных и распорядительных органов. С принятием дополнений и изменений закона, связанных с усилением централизации власти, права местных исполнительных комитетов были расширены. В частности, они получили право самостоятельно формировать штат, определять численность работников, назначать на должности руководителей органов управления, подотчетных Совету, изменять правовой режим объектов коммунальной собственности. Таким образом, сформировалась модель «сильный исполком – слабый Совет». Несмотря на

закрепление в законе положения о территориальном общественном самоуправлении, уровень социальной активности граждан остается низким.

В Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4.01.2010 № 108-З указывается, что «местное самоуправление – 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».

Для системы местного самоуправления характерно совпадение субъекта и объекта управления в лице граждан, проживающих на конкретной территории. Местное самоуправление осуществляется в рамках действующего законодательства, требует представительства населения в местных органах власти и собственных материально-финансовых средств для решения вопросов местного значения. Источником противоречий между центральной и местной властью является вопрос приоритетности решения проблем на местном уровне, персональной ответственности и возможности распределения имеющихся ресурсов.

Сегодня во многих странах местное самоуправление рассматривается с точки зрения самостоятельной инициативной деятельности населения, способного артикулировать, агрегировать, интегрировать и обеспечивать потребности и интересы людей. Основной принцип деятельности выборных органов местного самоуправления: «действовать самостоятельно, в пределах предоставленных полномочий и ответственности» заставляет оперативно реагировать на запросы людей. Влияние и контроль со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется опосредованно через экономические, правовые инструменты. Безусловно, в такой системе отношений важную роль играет исторический опыт развития территории, менталитет населения, а главное – четкое распределение полномочий по уровням управления. Компетенция органов местного самоуправления зачастую детально не прописывается в законодательстве или содержит общие формулировки (Финляндия, Дания), но вот влияние и контроль со стороны граждан за их деятельностью отражены в праве достаточно полно. Вместе с тем, объем предоставляемых общественных услуг органами местного самоуправления дифференцирован в зависимости от особенностей территориального развития. Ярким примером отказа от унифицированного подхода в осуществлении местного самоуправления является организация органов специальной компетенции в системе школьного образования США, где школьные советы вправе сами формировать программы, нанимать преподавателей, определять систему оплаты их труда, определять организацию и сроки обучения учащихся и др.

Важнейшим вопросом реализации местного самоуправления в развитых странах является финансирование мер по развитию территорий. В основном

приоритет отдан фискальной системе с доминированием местных налогов, что в большей степени и определяет возможности органа местного самоуправления в решении насущных потребностей. При этом ответственность за реализацию инвестиционных проектов выборными органами местного самоуправления увеличивается многократно. В таких случаях естественным является создание различных ассоциаций по кооперации усилий для решения конкретных проблем (например, утилизация мусора, водоснабжение, строительство приюта и др.) с органами местного самоуправления других территориальных единиц.

Белорусская система местного управления и самоуправления требует изменений. Формализм деятельности органов местной власти, отсутствие системной работы с гражданами на местном уровне заставляет население дистанцироваться даже от участия в территориальном общественном самоуправлении. Реформирование органов местной власти должно проводиться на основе широкого обсуждения будущих изменений, не одномоментно, а с учетом мнения заинтересованных жителей, исторических и культурных связей территорий.

Главным вопросом реформирования системы местного управления и самоуправления остается четкое разграничение полномочий по уровням управления с учетом реализации принципа subsidiarity и приоритета прав граждан. Решение данной задачи связано с эффективной организацией работы местной исполнительной власти с населением по месту жительства, поощрением инициативы граждан. Это облегчит работу депутатского корпуса, создаст предпосылки формирования гражданского общества и правового государства. Цель деятельности органов местной власти по привлечению граждан к управлению состоит в объединении людей для принятия самостоятельных решений по вопросам местного значения, тесное взаимодействие с местными администрациями, публичное информирование населения по разрешению насущных проблем. При этом немаловажным является факт подготовки квалифицированных специалистов в области права и управления финансами в рамках развития предпринимательской свободы и рыночных механизмов. Среди новых форм работы в нашей стране в сфере обучения и повышения квалификации кадров местных органов управления и самоуправления можно выделить проведение обучающих семинаров на базе показательного района для вновь избранных депутатов Советов, знакомство с лучшей практикой взаимодействия органов управления и самоуправления по вопросам жизнеобеспечения граждан.

Таким образом, совершенствование института местного управления и самоуправления является длительным процессом, затрагивающим не только интересы граждан конкретных территориальных единиц, но и местных органов власти. Успешность данных изменений зависит не от сохранности исторических пережитков, а от сущностного понимания и восприятия самих реформ, а также заинтересованности в их проведении.