

УДК: 323.2

А.А. Гарбуз

*аспірант Академии управления при Президенте Республики Беларусь,
зам. нач. отдела главного управления идеологической работы,
культуры и по делам молодежи
Брестского областного исполнительного комитета*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена анализу процессов функционирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Накопленный опыт работы, анализ состояния и развития местного управления и самоуправления позволили предложить направления совершенствования деятельности данных институтов в Беларуси. Сформулированные в работе предложения могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства Республики Беларусь и практической деятельности местных Советов депутатов и исполнительных комитетов.

Перспективы совершенствования системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь связаны с реализацией на практике основополагающей идеи «государство – для народа», которая по сути своей означает «создание благоприятных, комфортных условий жизнедеятельности человека, обеспечение его прав и свобод. Человек является высшей ценностью общества и государства, и поэтому все органы государственной власти, и прежде всего местные органы обязаны делать все необходимое для реализации этого основополагающего положения Конституции Республики Беларусь» [1, с. 154].

Процесс совершенствования местного управления и самоуправления сложный и непростой, государство, безусловно, должно помочь становлению местного управления и самоуправления. «При этом нужны не только отдельные меры, а глубоко проработанная стратегия его государственной поддержки, комплексный, системный подход. Нужна четко определенная, демократически выверенная концепция, которая смогла бы дать основные ориентиры и определить меры укрепления социально-экономической, финансовой и правовой базы функционирования местных образований» [2, с. 8].

Поиск путей модернизации правового обеспечения деятельности местного самоуправления находится в поле зрения многих ученых и практиков. Правосубъектность территориального сообщества в значительной степени определяется наличием организационно-правовых форм, которые должны обеспечивать волеизъявление населения при решении наиболее важных вопросов экономического, социального и культурного развития территории. Ряд противоречий и пробелов в действующем законодательстве по-прежнему серьезно осложняет деятельность как местных представительных, так и исполнительно-распорядительных органов, снижается эффективность и результативность территориального управления.

Не побуждается к должной активности в решении общественно-полезных дел местное население, не используется в полной мере административный ресурс.

Научный руководитель – В.И. Чуешов, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философских наук и идеологической работы Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Основные направления совершенствования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь

I. Проведение последовательного реформирования местного управления и самоуправления.

Основными составляющими возможной Программы реформирования местного управления и самоуправления должны стать:

1. Разработка Концепции реформирования местного управления и самоуправления, организация широкого ее обсуждения на местах, на научно-практических конференциях, парламентских слушаниях.

2. Проведение мероприятий по децентрализации государственного управления с последовательной передачей определенных полномочий органам местного управления и самоуправления; необходимо урегулировать пределы полномочий каждого уровня местного управления и самоуправления.

3. Перераспределение полномочий между местными представительными и исполнительными органами с целью повышения роли Советов в решении местных вопросов, а также между Советами депутатов разных уровней.

4. Решение вопросов кадрового и информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Академия управления при Президенте Республики Беларусь должна стать «кузницей кадров» для системы органов местного управления и самоуправления. В органах местного управления и самоуправления должны работать высококвалифицированные специалисты в сфере административного и хозяйственного управления.

«Необходимо завершить работу по передаче всех функций локального значения соответствующим административно-территориальным образованиям; обеспечение координации деятельности Советов депутатов всех уровней» [3, с. 148–149].

Задача реформы – приблизить власть к населению, повысить эффективность деятельности органов местного управления и самоуправления, сосредоточить их внимание на удовлетворении потребностей людей. «Реформа должна дать возможность гражданам получать более достоверную и исчерпывающую информацию о деятельности местных органов власти, стать основой развития гражданского общества, главным опорным пунктом согласия и консолидации всех сил в обществе» [4, с. 191].

Безусловно, процесс совершенствования системы местного управления и самоуправления должен быть последовательным и перманентным, поэтому обязательной составляющей Программы реформирования должна быть разработка планов дальнейших преобразований в области местного управления и самоуправления.

II. Совершенствование нормативно-правовой базы функционирования местного управления и самоуправления.

Действующее законодательство Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении в полном объеме не применяется на практике. Многие нормы и институты Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [5] не реализуются в практической деятельности исполкомов, местных администраций, местных Советов депутатов, а также не используются в качестве инструмента влияния населением, проживающим на территории соответствующей административно-территориальной единицы, на решение местных проблем.

Развитие и совершенствование нормативной базы местного самоуправления в целом и моделей представительных органов местного самоуправления, особенно на базовом уровне, являются в настоящее время своевременными и актуальными. Сравнительный анализ показывает, что преобразования в области местного управления и самоуправ-

равления, проводимые в Беларуси, все еще идут медленно и отличаются по основополагающим принципам от реформ в соседних странах. В плане сравнительного анализа отметим, что в Конституции Российской Федерации право населения на осуществление местного самоуправления закреплено в первом разделе первой главы «Основы конституционного строя» следующим образом: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Далее в ст. 12 Основного Закона РФ записано: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» [6, ст. 3].

В Конституции Украины в первом разделе «Общие принципы» также закреплено положение о том, что «в Украине признается и гарантируется местное самоуправление» [7, ст. 7].

К сожалению, в Конституции Республики Беларусь какое-либо упоминание в первом разделе «Основы конституционного строя» о местном самоуправлении отсутствует. В дальнейшем при совершенствовании Конституции следовало бы закрепить в данном разделе отдельной статьей норму следующего содержания: «В Республике Беларусь признается и гарантируется местное самоуправление».

Очевидно, что «реформирование системы местной власти в Беларуси необходимо проводить ... на базе научно обоснованной Концепции, которая будет учитывать мировую практику и отечественный опыт. Работа органов местного управления и самоуправления должна оцениваться по таким показателям, которые заставляли бы их работать на рядового гражданина, удовлетворять его насущные потребности, были бы деидеологизированы, измеримы, сопоставимы, понятны и близки каждому» [8, с. 24].

III. Совершенствование управленческой и хозяйственной деятельности органов местного управления и самоуправления.

Основными направлениями совершенствования деятельности органов местного управления и самоуправления могут стать:

1. Обеспечение единства всех местных органов власти с четким определением их структуры, функций, полномочий и ответственности.
2. Расширение хозяйственной самостоятельности, увеличение финансирования и экономических возможностей местных органов власти в развитии своих территорий.
3. Сокращение документооборота, реализация новых методов работы с населением по принципу «одного окна», обеспечение высокой оперативности в решении социально значимых проблем населения.

Система управления документооборотом может состоять из двух больших подсистем:

- 1) подсистемы управления документами;
- 2) подсистемы управления работами и контроля исполнительской дисциплины.

Основной функцией подсистемы управления документами является регистрация всех документов и проектов документов, которые находятся в работе в местных органах власти. Регистрируются как все бумажные документы, так и все электронные документы. Данная подсистема обеспечивает хранение всех электронных документов с ограничением прав доступа к каждому документу. Подсистема управления работами и контроля за исполнительской дисциплиной позволяет объединять в рамках одной работы несколько документов, например, подготовка исходящего документа в ответ на какой-либо входящий документ. «Кроме того, документы из канцелярии могут непосредственно поступать в электронный архив документов. Это может улучшить ведение архива местного органа власти и удешевить затраты на хранение и поиск документов. Таким образом, предлагаемая система позволит более детально контролировать прохож-

дение работ в органе местного управления или самоуправления и избежать потерь документов на любых этапах их обработки» [9, с. 99–100].

4. Использование современных информационных и инновационных технологий, эффективных механизмов управления предприятиями в интересах населения, создание новых рабочих мест. Предлагаем ввести в штатное расписание каждого городского, районного исполнительных комитетов должность специалиста по информационным технологиям, в обязанности которого будет входить обслуживание локальных вычислительных сетей исполкомов, местных Советов депутатов и обеспечение работоспособности компьютерной техники и программного обеспечения, в том числе и в нижестоящих исполкомах и местных Советах.

5. «Разработка и реализация программ инновационного развития, создание инновационной инфраструктуры и инновационно активных предприятий» [10, с. 154].

IV. Выбор оптимальной для Республики Беларусь модели функционирования местного управления и самоуправления.

В развитии законодательства европейских государств наблюдается такая тенденция, как стирание основных признаков двух моделей (англосаксонской и континентальной), их интеграция в одну смешанную модель (Германия, Австрия и др.). «Определиться с моделью развития местного управления и самоуправления в Беларуси – это насущная задача белорусских ученых-юристов по исследуемой проблематике» [11, с. 7].

Анализ практики показывает, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления нерационально. Оптимальной является их двухуровневая структура: первичный – сельсоветы, поселки, города (районного подчинения) и базовый – районы, города (областного подчинения). Первичный уровень самоуправления наиболее приближен к населению. Однако на этом уровне не может быть обеспечено комплексное, в полном объеме удовлетворение потребностей населения. С точки зрения возможностей и целесообразности экономии средств на уровне сел, поселков, районов в городах следовало бы осуществлять частные задачи и функции: содержание дорог, уборка территорий, охрана общественного порядка, противопожарная безопасность, контроль за рациональным использованием земель, оказание содействия районным и городским Советам и исполнительным и распорядительным органам в осуществлении их функций (школьное образование, медицинское обслуживание).

Базовый уровень Советов должен иметь достаточный экономический потенциал, развитую инфраструктуру (экономическую и социально-культурную). Он призван стать действительно основным звеном местного самоуправления. «На базовом уровне должен быть создан комплекс предприятий и учреждений, призванных обеспечить удовлетворение всесторонних запросов и потребностей населения, проживающего на данной территории. Что же касается областей, то они должны рассматриваться не как структура самоуправления, а в качестве административно-территориальных центров, а их органы – как органы управления. На этом уровне обеспечивались бы содействие и контроль за осуществлением общегосударственных задач и функций на их территории, управление объектами, имеющими областное либо межрайонное значение, – профтехучилищами, областными театрами, больницами, диспансерами и др.» [12, с. 139].

V. Введение новых форм взаимодействия населения и органов местной власти.

Предлагаем ввести новую форму взаимодействия населения и местной власти – «общественные слушания и публичные консультации, которые организовывались бы местными органами самоуправления для обмена информацией между органами власти и населением в формальной и официальной манере» [13, с. 9]. Например, в Великобритании муниципалитеты очень широко используют публичные консультации. Законодательство Великобритании предписывает муниципалитетам проводить консультации

с общественностью. Одно из требований содержится в акте Парламента о повышении эффективности управления, который устанавливает «необходимость не реже одного раза в 5 лет по каждой из услуг, предоставляемых муниципалитетом, проводить консультации. Другое требование к органам местного самоуправления предъявляет Акт о местном самоуправлении, в котором прописано, что муниципалитет должен проводить консультации при принятии решений. Использование публичных консультаций позволяет выявлять проблемы на более ранней стадии» [14, с. 92].

VI. Комплексное идеологическое сопровождение функционирования местного управления и самоуправления.

В образовательных учреждениях и средствах массовой информации следует активизировать работу по разъяснению сути местного управления и самоуправления, его роли в построении демократического правового государства.

К комплексным научно-практическим разработкам правового обеспечения в Республике Беларусь крайне редко привлекаются депутаты местных Советов депутатов и актив органов территориального общественного самоуправления. Не практикуется проведение общественных экспертиз законопроектов по вопросам совершенствования местного самоуправления. Кроме этого, местные Советы депутатов по-прежнему не имеют права законодательной инициативы. В последние годы ни разу не вносились законопроекты о повышении роли местных Советов депутатов базового территориального уровня (городских, городов областного подчинения и районных Советов депутатов). Происходят процессы снижения «остаточной» компетенции этих представительных самоуправленческих органов. В связи с этим теоретическое исследование вопросов организационно-правового обеспечения деятельности этого уровня местных Советов депутатов, в целом анализ действующего законодательства и выработка предложений по его дальнейшему совершенствованию приобретает особую значимость и актуальность.

Обобщая изложенное, можно сделать следующие выводы:

- 1) перспективы совершенствования системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь связаны с реализацией идеи «Государство – для народа»;
- 2) 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;
- 3) развитие и совершенствование нормативной базы местного самоуправления в целом и моделей представительных органов местного самоуправления, особенно на базовом уровне, являются в настоящее время своевременными и актуальными для Беларуси;
- 4) реформирование системы местной власти в Беларуси необходимо проводить на базе научно обоснованной Концепции, которая будет учитывать мировую практику и отечественный опыт;
- 5) определить с моделью развития местного управления и самоуправления в Беларуси – это насущная задача белорусских ученых-юристов;
- 5) в образовательных учреждениях и средствах массовой информации следует активизировать работу по разъяснению сути местного управления и самоуправления, его роли в построении демократического правового государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Сидорчук, В. К. Организация местного самоуправления / В. К. Сидорчук. – Минск : Амалфея, 2002. – 272 с.

2. Шинкарев, В. В. Местное самоуправление: проблемы реформирования : монография / В. В. Шинкарев. – Минск : БГПУ, 2005. – 147 с.
3. Лозовик, Н. И. Местное управление и самоуправление : курс лекций / Н. И. Лозовик. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2005. – 281 с.
4. Мельников, А. П. Местное самоуправление : учеб. пособие / А. П. Мельников. – Минск : РИВШ БГУ, 2000. – 224 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З // КонсультантПлюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
6. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст. – М. : Юрист, 2008. – 56 с.
7. Конституція України. – Київ : Ін Юре, 2007. – 144 с.
8. Приходько, Ф. С. Местное самоуправление как институт власти / Ф. С. Приходько. – Горки : Бел. с.-х. акад., 1998. – 57 с.
9. Новые информационные технологии в муниципальном управлении : сб. науч. ст. / РГГУ; редкол.: В. Н. Дулькин (отв. ред.) [и др.]. – М. : Изд. центр РГГУ, 1997. – 158 с.
10. Сапелкин, Е. П. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: современные технологии, перспективы развития / Е. П. Сапелкин, Т. С. Масловская. – Минск : Изд. центр БГУ, 2006. – 239 с.
11. Тихиня, В. Г. Европейская Хартия местного самоуправления и современные тенденции развития законодательства о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь / В. Г. Тихиня // Юридический журнал. – 2008. – № 1. – С. 3–8.
12. Шабайлов, В. И. Местное самоуправление в Республике Беларусь: состояние и перспективы развития / В. И. Шабайлов // Журнал российского права. – 2002. – № 11. – С. 136–147.
13. Вовлечение населения в процесс местного самоуправления / Моск. обществ. науч. фонд. – М. : МОНФ, 2000. – 173 с.
14. Бейко, А. В. Участие граждан в процессе принятия решений органами власти на местном уровне / А. В. Бейко // Проблемы управления. – 2007. – № 2. – С. 91–95.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 29.02.2016

Garbuz A.A. The Improvement of Operation of Local Management and Self-management in the Republic of Belarus

This article is dedicated to the analysis of the processes of operation of local management and self-management in the Republic of Belarus. The accumulated experience, analysis of the state and development of management and self-management allowed the author to formulate conclusions and proposals on the improvement of this institution activity in Belarus. The formulated proposals can be used in the process of improving the legislation of the Republic of Belarus and the practical activities of the local Councils of Deputies and executive committees.