

<http://m.rosbalt.ru/russia/2019/07/25/1793893.html/>. – Дата доступа: 25.07.2019.

13. Социогуманитарные смыслы и значения права: коллективная монография под ред. Л.И. Глухаревой. – М., РУСАЙНС, 2019.

14. Крупеня, Е.М. Субъект статусного публичного права: некоторые проблемные вопросы в рамках постклассических правовых исследований / Е.М. Крупеня // Современные подходы к пониманию права и их влияние на развитие отраслевой юридической науки, законодательства и правоприменительной практики. Сборник научных трудов. – Минск: Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь, 2017. – С. 132-139.

**Куневиц Георгий Георгиевич**  
**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В**  
**СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета,  
г. Минск, Республика Беларусь, [kunevich.georgii@mail.ru](mailto:kunevich.georgii@mail.ru)

Понятие «социальная конституционная монархия» и «социальное государство» впервые употребил в 1850 г. профессор Венского университета Лоренц фон Штейн. Именно ему принадлежит научный приоритет в разработке первой теоретической концепции социального государства, содержащей новаторские для своего времени взгляды о возможностях и средствах государственной политики. В концепции Л. фон Штейна идеальное государство – «социальная конституционная монархия» прусского образца, которая стоит над обществом, классами и партиями. Составляющей содержания законодательной власти является самоопределение воли государства, исполнительной – государственное управление в основных отраслях: хозяйстве, правосудии и внутреннем управлении. В таком государстве выделялись округа, провинции, города и общины, которые должны функционировать по принципам самоуправления. Также предполагалось формирование автономных общественных объединений – сословных, классовых, промышленных, земледельческих, коммерческих и иных, которые образуют систему «союзного общественного устройства» и активно *сотрудничают* с исполнительной властью, особенно в сферах социально-культурного государственного строительства [1, с. 54].

Также Л. фон Штейном совместно с Р. Гнейстом была разработана государственная теория местного самоуправления.

Согласно этой теории в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не государственными чиновниками, а при помощи местных сообществ, местных жите-

лей, заинтересованных в результатах местного управления. Самостоятельность органов местного самоуправления проявляется в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Интересен тот факт, что государственная теория местного самоуправления была разработана под влиянием и с учетом практической деятельности отца Л. фон Штейна – Генриха-Фридриха фон Штейна (1757–1831), который был в 1807 г. премьер-министром прусского правительства и провел ряд административных реформ, введивших самоуправление в городах – был принят «**Прусский городской устав**», в соответствии с которым в городах и отдельных общинах, а затем и в целых провинциях были созданы *выборные советы и магистраты*, а раскладка налогов и попечение о благоустройстве были вверены местным выборным лицам вместо чиновников. Все эти учреждения планировалось увенчать государственным *собранием народных представителей*.

В определении социального государства Л. фон Штейна содержался ряд принципиальных положений, ставших основой нового понимания функций государства. Он отмечал, что социальное государство обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, ибо, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве.

По своей сущности современное социальное правовое государство – это конституционная система правовых и политических институтов, реально обеспечивающих суверенные права народа и международно-признанные права человека, гармонию интересов личности и общества на основе господства права.

Сущность и предназначение социального государства раскрывается в его функциях. При этом функции зависят от модели социального государства и, соответственно, от поставленной цели построения такого государства. В научной литературе представлены различные функции социального государства. Одни авторы выделяют защитную, регулируемую, стабилизирующую и контрольно-охранительную функции социального государства, другие называют функции борьбы с социальным неравенством, распределения и перераспределения ресурсов, оказания социальных услуг населению, а третьи – ограничительную, *обеспечи-*

тельную и гарантирующую функции социального государства. По мнению В.К. Ладутько, «для обеспечения социальной безопасности немаловажное значение имеет обеспечительная функция социального государства, которая реализуется с помощью социальной политики государства. В современных научных концепциях *социальная политика* определяется как деятельность государства и *институтов гражданского общества* по регулированию социальной сферы и социальных отношений для совершенствования условий жизни населения, прежде всего, социально незащищенных групп» [2, с. 243].

Кроме институтов гражданского общества определенная роль в социальном государстве отводится местному самоуправлению, а структуры гражданского общества взаимосвязаны с местным самоуправлением.

Обосновывая связь гражданского общества с практикой самоуправления, А.С. Автономов отмечает, что «в идеале самоуправление означает, что управляющими и управляемыми являются одни и те же люди. Становление и развитие системы местного самоуправления свидетельствует об эволюции общества, граждане которого заявляют о готовности включиться в процесс общественно – политического развития, принимая всю меру ответственности за свое достойное существование, а гражданского общества – это такое состояние общества, когда люди взаимодействуют друг с другом в интересах управления их общими делами» [3, с. 45].

В концептуальном плане местное самоуправление и социальное государство состоят в тесном взаимодействии. С одной стороны, социальное государство формирует необходимые предпосылки, условия и средства для реального вовлечения в самоуправленческие отношения на основе социального равенства как можно большего числа граждан, создает социально-экономические предпосылки их действенного участия в осуществлении местного самоуправления. С другой стороны, само местное самоуправление направлено на решение социальных вопросов благоустройства территорий и обеспечение благополучия граждан по месту жительства, позволяя *децентрализовать* социальную функцию публичной власти и сделать ее более гибкой и эффективной, приблизив непосредственно к населению.

В научной литературе гражданское общество определяется неоднозначно. Современные представления о гражданском обществе неоднозначно трактуются в научных трудах белорусских и российских ученых.

Как отмечает С.В. Решетников «гражданское общество создает площадку взаимодействия разных секторов, демократизирует общество

и создает инструмент защиты против всевластия государства. Его задача состоит в формировании и представлении интересов граждан, защите прав и развитии сферы услуг; государство со своей стороны заботится о создании соответствующих механизмов, позволяющих сфере социальных услуг быть более дифференцированной и представительной» [4, с. 93].

Согласно А.Б. Венгеру «гражданское общество – это система *социальных институтов* и общественных связей для свободной реализации каждым гражданином и объединениями граждан их творческих, трудовых потенций» [5, с. 54].

Н.И. Матузов считает, что составными *элементами* гражданского общества являются: личность; семья; школа; церковь; социальные группы, слои, классы; частная жизнь граждан и ее гарантии; институты демократии; общественные объединения, политические партии и движения; независимое правосудие; система воспитания и образования; свободные средства массовой информации; негосударственные социально – экономические отношения [6, с. 110].

«Под гражданским обществом, – утверждает М.Н. Марченко, – понимается «общество равноправных людей, свободно проявляющих свою личность, творческую инициативу, общество равных возможностей, освобожденное от лишних запретов и дотошной административной регламентации» [7, с. 230].

Ведущий теоретик, пожалуй, единственный, кто в Республике Беларусь предметно занимался данной проблемой, профессор С.Г. Дробязко считал, что «современное правовое гражданское общество – система отношений, в которой равноправные индивиды и образуемые ими объединения в соответствии с их свободным волеизъявлением на основе права реализуют свои интересы» [8, с. 141].

Заслуживает внимания подход Г.А. Василевича, который под гражданским обществом понимает «систему общественных институтов, действующих в государстве, но не зависящих от него и обеспечивающих проведение на практике частных интересов граждан, коллективов» [9, с. 137].

И.В. Котляров считает, что гражданское общество «...это общество, в котором происходит переход основных властных функций от государства к независимым от власти *общественным объединениям*, способным создать необходимые условия для реализации прав и свобод граждан, самоорганизации личности, реализации ее законных интересов и важнейших потребностей, роста гражданской самодеятельности» [10, с. 20].

При всем многообразии сущностной характеристики различными авторами правового гражданского общества бесспорным является то, что оно основано на праве; целенаправлено на обеспечение реализации интересов гражданина, человека; индивиды в нем равноправны; они вступают во взаимоотношения по собственному обоюдному волеизъявлению; являются инициаторами создания своих формирований в процессе реализации собственных интересов. Следовательно, правовое гражданское общество – это система отношений, в которой равноправные индивиды и образуемые ими *объединения* (некоммерческие организации) в соответствии с их свободным волеизъявлением на основе права реализуют свои интересы.

Схожесть позиций авторов заключается в том, что гражданское общество представляет собой общество свободных и равноправных граждан, которые *объединяются в ассоциации* для выражения своих интересов и реализации своих прав и свобод.

Многие авторы основным элементом гражданского общества считают негосударственные (неправительственные) организации (НГО или НПО), которые, в отличие от государственных организаций социального обслуживания, практикующих в большей степени формальный подход, действуют более эффективно, так как многие услуги оказываются людьми, которые испытали на себе проблемы, схожие с проблемами клиентов.

Связующим звеном между гражданским обществом и государством являются местное самоуправление. Местное самоуправление служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества.

Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян отмечают, что «специфика социальной роли местного самоуправления определяется особенностями его конституционной природы как государственно-общественного института. Она заключается в том, что, будучи проводником государственной социальной политики на местах, местное самоуправление в то же время обеспечивает территориальным сообществам возможность самим в рамках закона решать вопросы, связанные с созданием условий для достойной жизни и свободного развития, с учетом их интересов и потребностей, исторических и иных местных традиций» [11, с. 117].

В силу своей природы местное самоуправление позволяет при прямом участии населения сформировать комплекс взаимосвязанных институтов реализации на местном уровне социальной взаимопомощи, публичного обслуживания и распределения, наладить устойчивое со-

трудничество публичного и частного секторов. Это способствует улучшению качества предоставления социальных благ, более взвешенной, экономной и адресной организации этого процесса.

Проанализируем роль органов местного самоуправления Республики Беларусь в регулировании вопросов социальной сферы.

В последнее время в юридической литературе и в законодательстве часто употребляются наряду с термином «социальная сфера» такие термины, как «социальное обеспечение» и «социальная защита». По мнению большинства авторов, понятия «социальное обеспечение» и «социальная защита» соотносятся как часть и целое [12, с. 11].

Частью государственного управления в социальной сфере в Республике Беларусь является социальное обеспечение. Наиболее традиционным является классификация материальных правоотношений по видам социального обеспечения. Система социального обеспечения с учетом названного критерия включает: 1) предоставление социальных стандартов на основе Закона от 11 ноября 1999 г. № 322-З «О государственных минимальных социальных стандартах»; 2) социальное обслуживание – регулируется Законом от 22.05.2000 № 395-З «О социальном обслуживании»; 3) государственную адресную социальную помощь – регулируется Указом Президента Республики Беларусь от 19.01.2012 № 41 «О государственной адресной социальной помощи»; 4) денежные выплаты нуждающимся (пособия, компенсации, пенсии и др.).

Преимущественно реализация всей социальной политики в Беларуси осуществляется через систему органов местного управления и самоуправления и созданных на базе коммунальной собственности учреждений и организаций социальной инфраструктуры. В настоящее время в Беларуси насчитывается около 25000 учреждений и других организаций социальной инфраструктуры.

Повышение роли органов местного самоуправления в социальной сфере обусловлено функциями местного самоуправления, характерными для современных социальных государств. В теориях публичного администрирования и в теории муниципального права среди функций местного самоуправления принято называть такие функции, как предоставление социальных услуг, обеспечение комплексного социально-экономического развития административно-территориальных единиц, обеспечение непосредственного участия населения в решении вопросов местного (самоуправленческого) значения и др. [13, с. 50].

Как отмечает С.М. Сивец, «в силу того, что именно на местном уровне решается подавляющее большинство возникающих на практике

социальных проблем, полагаем обоснованной необходимость усиления роли и влияния местных органов управления и самоуправления на формирование и реализацию государственной социальной политики» [14, с. 145].

Из анализа законодательства можно сделать вывод, что компетенция местных Советов в социальной сфере в укрупненном виде заключается в следующем:

- 1) утверждают местные бюджеты и принимают Программы социально-экономического развития городов, районов и др. АТЕ;
- 2) определяют порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью и утверждают среднесрочные прогнозы развития АТЕ;
- 3) осуществляют контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств и коммунальной собственности и утверждают Концепции социального обслуживания и социальной поддержки граждан.

В качестве недостатков существующей системы регулирования вопросов социальной сферы на местном уровне следует отметить:

- 1) наличие актов законодательства по вопросам социальной сферы различной юридической силы, содержащих правовые коллизии и пробелы;
- 2) закрепление совместной компетенции органов местного управления и местных Советов;
- 3) отсутствие в законодательстве процедурных норм, необходимых для реализации компетенции органов местного самоуправления, а также отсутствие в штате Советов специалистов в сфере социальной политики;
- 4) отсутствие организационно-правовых форм и методик по выявлению органами местного самоуправления мнения граждан и социальных проблем территорий.

Полагаю, что для повышения роли органов местного самоуправления Беларуси в социальной сфере необходимы следующие изменения законодательства:

- разграничить компетенцию в социальной сфере между органами местного управления и органами местного самоуправления на основе сочетания принципов централизации и децентрализации;
- усилить компетенцию местных Советов базового уровня управления;
- дополнить ст. 17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» таким элементом компетенции Советов, как обязательное вынесение для *публичного обсуждения* населением

Программ и Концепций по вопросам социального развития АТЕ, социального обслуживания и социальной адресной помощи гражданам.

В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года отмечается, что «развитие местного самоуправления будет направлено на расширение функций и усиление ответственности местных органов власти за устойчивое развитие своих территорий и рост благосостояния граждан и предполагает решение в т.ч. задач распределения социальных благ на основе выявленных потребностей, обеспечение их доступности, всеобщности, адресности» [15, с. 147].

На сегодняшний день существуют различные оценки гражданского общества Беларуси и моделей его развития [16].

В качестве тенденции развития местного самоуправления Беларуси следует отметить поэтапное расширения полномочий местных Советов депутатов в решении вопросов местного, в том числе и в социальной сфере [17].

Полагаю, формирование зрелого гражданского общества и совершенствование системы местного самоуправления будет способствовать снижению риска возникновения социальных конфликтов, обеспечивать общественную дискуссию, которая поможет находить компромиссы между взглядами различных социальных групп при первоочередной необходимости удовлетворения общих потребностей государства и гражданского общества как единого целого.

### **Библиографический список**

1. Штейн, Л. Фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Перевод с немецкого под ред. И.Е. Андриевского. – С-Пб: Издание А.С. Гиероглифова, 1874. – 598 с.

2. Конституция Республики Беларусь как ценностный выбор: 25 лет свершений и преобразований: сб. материалов респ. науч.-практ. конф., Минск, 4 марта 2019 г. / редкол.: Г.А. Василевич (гл.ред.) [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2019. – 466 с.

3. Автономов, А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М.: МЭЙН, 1998. – 88 с.

4. Республика Беларусь – социальное государство: теория и практик : сборник материалов круглого стола, 15 марта 2016 г., г. Минск / БГУ, юридический фак., каф. конституционного права ; редкол.: Г.А. Василевич [и др.]. – Минск : БГУ, 2016. – 146 с.

5. Венгеров, А.Б. Несущие конструкции правового государства. // Общественные науки. – 1990. – №3. – С. 54.

6. Матузов, Н.И. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов. М.: Издательство «Дело» АНХ, 2009. – 528 с.

7. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1996.



8. Дробязко, С.Г. Общая теория права: учебное пособие для вузов/ С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – Минск: Амалфея, 2007. – 480 с.
9. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь : Учебник / Г.А. Василевич. – Минск: Книжный Дом, 2010. – 768 с.
10. Котляров, И.В. Политико-правовые основания гражданского общества: концептуальный анализ / И.В. Котляров // Юридический журнал. – 2008. – № 4. – С. 8-22.
11. Бондарь, Н.С., Джагарян А.А. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики). Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 6.– Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. –176 с.
12. Василевич, Г.А. Право социального обеспечения : уч. пособие / Г.А. Василевич [и др.]; под ред. Х.Т. Мелешко. – Минск: Амалфея, 2013. – 544 с.
13. Глущенко, П.П. Муниципальное право / П.П. Глущенко, В.В. Пылин. – С-Пб: Питер, 2005. – 208 с.
14. Сивец, С.М. К вопросу о предмете и полномочиях местных органов государственного управления и самоуправления в социальной сфере / С.М. Сивец // Актуальные проблемы развития административно-правовой науки в республике Беларусь : история и современное состояние : сб. материалов круглого стола / под науч. ред. Г.А. Василевича; Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2017. – 220 с.
15. Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года [Электронный ресурс] / Министерство экономики Республики Беларусь // Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.
16. Гражданское общество Беларуси: актуальное состояние и условия развития [Электронный ресурс]. – Минск, 2018. – 114 с. / Режим доступа: [http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/06.11.2018/2018\\_civil-society-belarus\\_ru.pdf](http://belaruspolicy.com/sites/default/files/articles/06.11.2018/2018_civil-society-belarus_ru.pdf).
17. Куневич, Г.Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991–2017 годы) [Электронный ресурс] / Г.Г. Куневич // Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/215555>.