

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Г. Г. Куневич

Децентрализация и развитие современных систем местного самоуправления стали основными компонентами переходного периода в странах Центральной и Восточной Европы. С одной стороны, реформы, в том числе и реформы на местном уровне, вызваны внешними факторами, такими как вступление в Совет Европы и расширение Европейского Сообщества. С другой стороны, изменения происходят в результате внутренних процессов развития с целью повышения эффективности управления местных органов власти. Реформа местных органов власти является важнейшей составляющей трансформации политической системы.

Необходимо отметить, что реформирование системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь и создание необходимых основ местного самоуправления на принципах Европейской Хартии территориального самоуправления отстает от соседних с нашим государством стран. Все соседние страны, особенно Польша и страны Балтии, за последний десятилетний период далеко ушли от нас в правовом регулировании институтов местного (территориального) самоуправления и проведении реформ, направленных на муниципализацию местной власти.

Развитие местного самоуправления в Республике Беларусь сдерживается отсутствием концепции по его реформированию, непониманием его роли в функционировании демократического правового государства и гражданского общества.

В настоящее время работа над проектом «Концепция реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь» ведется рабочей группой, созданной в НАН Республики Беларусь.

В рамках доклада остановимся на вопросах о целях принятия концепции, выборе модели местного самоуправления и совершенствовании организационно-правовых форм самоуправления.

По нашему мнению, необходимо выделить основные цели концепции:

- а) построение государственно-правовой модели государственного управления и самоуправления на местном уровне;
- б) инициирование дальнейшего процесса демократических реформ в республике;
- в) закрепление в законодательстве принципов самоуправления, изложенных в Европейской Хартии территориального самоуправления;
- г) разработка и принятие муниципального законодательства, основанного на принципах децентрализации;
- д) функциональное обособление системы органов местного управления от системы самоуправления.

Кроме названной концепции необходимо принять Закон «О подготовке и проведении реформы системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь», а также разработать и принять на основе концепции и вышеназванного закона долговременную Национальную программу реформы системы местных органов власти (утверждается правительством или президентом). Для реализации концепции и национальной программы следует создать необходимые государственные структуры – Министерство или Комитет при Совете Министров по вопросам самоуправления, Национальную ассоциацию органов самоуправления, тренинговые центры для повышения квалификации депутатов местных Советов и служащих исполкомов.

По форме концепция должна представлять проект Указа Президента Республики Беларусь, по структуре и оформлению – отвечать требованиям, применяемым к проектам нормативных правовых актов.

Самым сложным в концепции является выбор модели местного самоуправления. Можно предложить четыре модели.

Первая модель – это ресоветизация местной власти, возврат к законодательству и модели местных Советов, которая существовала у нас в конце 80-х и начале 90-х годов прошлого столетия.

Вторая модель – это модель муниципализации местной власти на основе принципов, заложенных в Европейской Хартии территориального самоуправления. В качестве модели для заимствования можно взять польскую реформу 1999 г. или ту муниципальную систему, которая существует в одной из земель ФРГ.

Третья модель – это унификация муниципального законодательства Российской Федерации и законодательства о местном самоуправлении Республики Беларусь в свете интеграции и создания Союза двух государств.

Четвертая модель – это не принимать концепцию или закрепить те подходы, которые существовали в период 1995–1998 гг., т. е. проводить реформирование местной власти за счет поэтапного сокращения административно-территориальных единиц и, как следствие, сокращения количества исполкомов и Советов депутатов в городах при второстепенном перераспределении компетенции по вертикали (республиканский уровень – регион (область) – базовый уровень) и по горизонтали (исполком – Совет депутатов).

Важное значение имеет совершенствование организационно-правовых форм и всей системы местного самоуправления. В современном муниципальном праве зарубежных стран и Российской Федерации, в законодательстве о местном самоуправлении принято выделять несколько групп организационных форм, посредством которых территориальные сообщества осуществляют местное самоуправление. Под системой местного самоуправления понимается совокупность всех организационно-правовых форм воплощения местным (территориальным) сообществом права на самоуправление.

Следует выделить три группы организационно-правовых форм белорусской системы местного самоуправления:

- 1) представительные органы на территории соответствующих АТЕ – местные Советы депутатов;
- 2) формы прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления;
- 3) территориальное общественное самоуправление.

Для повышения эффективности всей системы самоуправления, реализации принципов и функций самоуправления необходимо оптимальное сочетание и взаимодействие всех названных организационно-правовых форм и институтов местной демократии.

Из анализа действующего белорусского законодательства можно выделить следующие разновидности форм прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления:

- 1) выборы депутатов местных Советов;
- 2) местный референдум;
- 3) отзыв депутата местного Совета избирателями округа;
- 4) обсуждение проектов решений органов местного самоуправления;
- 5) обращения в органы местного самоуправления;
- 6) собрания граждан;
- 7) правотворческая инициатива граждан;
- 8) манифестации (собрания вне закрытых помещений, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование).

Наиболее детально в законодательстве регламентирована процедура местных выборов и референдумов, а также отзыва депутатов. Однако выборы можно рассматривать как способ формирования соответствующего местного представительного органа – Совета депутатов, а не как массовую форму участия в решении самоуправленческих местных вопросов. Местный референдум, как и отзыв депутатов, вообще не встречается в практике белорусского самоуправления.

Поэтому следует в концепции предусмотреть совершенствование законодательства о формах прямого участия граждан в самоуправлении. С этой целью необходимо, во-первых, внести дополнения в гл. 4 «Органы территориального общественного самоуправления и иные формы местного самоуправления» Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» или внести изменения в соответствующие законы. В отношении общественного самоуправления необходимо разработать отдельный закон или мо-

дельный (типовой) Устав и положение об общественном самоуправлении. Типовые уставы могут быть одобрены очередным Съездом депутатов местных Советов и утверждены Указом Президента Республики Беларусь или Постановлением Министерства юстиции.

Во-вторых, закрепить в законодательстве новые формы участия граждан в самоуправлении: а) консультативный опрос граждан по решению органов самоуправления; б) общественные слушания на сессии Совета (или на депутатском собрании); в) проведение общегородских (или в пределах соответствующих АТЕ) конференций граждан для обсуждения проектов программ социально-экономического развития АТЕ и других вопросов местного значения.

В-третьих, имеет смысл ввести новые элементы системы местного самоуправления, предусмотрев создание ассоциаций органов местного самоуправления и проведение ежегодных съездов депутатов местных Советов, а также проведение региональных депутатских собраний или съездов.

В заключении необходимо отметить, что реформа самоуправления может рассматриваться как способ достижения целей социальной политики государства, направленной на повышение качества жизни населения (особенно в населенных пунктах, которые относятся к АТЕ первичного уровня управления), развитие социальной инфраструктуры, расширение социальных услуг и обеспечение реализации социальных, культурных и экономических конституционных прав граждан.