

10. Чуприс, О. И. Интеграционные преобразования в государственном управлении: от единичных изменений до глобальных реформ / О. И. Чуприс // Традиции и инновации в праве : материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию юрид. фак. и 50-летию Полоц. гос. ун-та, Новополоцк, 6–7 окт. 2017 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. Центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. – Новополоцк : Полоцкий гос. ун-т, 2017. – Т. 1. – С. 165–167.

11. Бакиновская, О. А. Теоретические подходы к определению содержания, системы и сферы правового регулирования экономических механизмов охраны окружающей и природопользования в Республике Беларусь как средств обеспечения устойчивого развития государства и экологизации экономики / О. А. Бакиновская // Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности : сб. науч. ст. / О. А. Бакиновская [и др.]; под ред. И. П. Манкевич. – Минск : Бизнессофтсет, 2016. – С. 7–19.

**Щербик Д. В.**

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЕДИНОЛИЧНЫХ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Белорусский государственный университет,  
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, [shcherbikdv@bsu.by](mailto:shcherbikdv@bsu.by)

Одна из важнейших целей в области устойчивого развития (ЦУР) ООН, формирующих условия для сбалансированного социального, экономического и экологического развития общества в XXI в., требует от государств «...создания эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» [1]. В аналитических документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в свою очередь, отмечается, что «инклюзивные политические процессы, которые активно привлекают граждан и других заинтересованных сторон, формируют доверие к правительству и помогают создать более гибкую и справедливую политику и общественные услуги, которые лучше подходят для различных потребностей» [2].

Важным элементом в процессе вовлечения граждан в принятие политически значимых решений является развитие местного самоуправления. По мнению аналитиков, массовые протесты и беспорядки во Франции и других странах Европы, имевшие место в 2019 г. во многом вытекают из разбалансированности демократических процедур и неравноценности оказываемых социальных услуг, противопоставляющих столичные округа и крупные городские агломерации регионам и сельской местности. У жителей последних нарастает ощущение ущемленности в правах, отсутствия реальной возможности участвовать в принятии решений, определяющих развитие государства и общества, их собственного региона,

возможности влиять на свое благосостояние и окружающую социальную среду.

В еще большей степени подобные настроения характерны для сельского населения стран, находящихся на пути реформирования и совершенствования собственных государственных, политических и экономических систем. В Республике Беларусь в течение последних лет неоднократно поднимался вопрос о дальнейшей имплементации положений Европейской хартии местного самоуправления. В сотрудничестве с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы разработана Дорожная карта по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления в Беларуси [3]. В качестве основных вопросов, которым необходимо уделить внимание, представители государственных органов и гражданского сообщества видят проблемы равнодоступности социальных услуг, устойчивости развития территорий, расширения финансовой самостоятельности регионов.

Именно сельское население оказывается в наибольшей степени подвержено перечисленным проблемам. Не получив подобных возможностей для реализации прав, которые есть у жителей крупных городов, а особенно столицы, не удовлетворяясь качеством и перечнем получаемых социальных услуг, сельская молодежь мигрирует в города, столицу, сопредельные государства. В результате формируется особая уязвимая социальная группа населения, проживающая в сельских населенных пунктах, состоящая преимущественно из малообеспеченных пожилых людей, преобладающую часть которых, учитывая более высокий уровень мужской смертности в Беларуси, составляют женщины. Учитывая имущественное положение и возраст, данная группа не обладает необходимой информацией и доступом к информационным услугам, которые помогли бы ей в большей степени реализовывать свои права. Их взаимодействие с органами государственного управления, ввиду территориальной удаленности и возраста, также затруднено.

Основным институтом самоуправления, с которым непосредственно сталкиваются и с помощью которого жители сельских населенных пунктов пытаются решать свои социальные проблемы, является институт единоличного территориального общественного самоуправления – институт старейшин (старост, доверенных лиц председателей сельсоветов и др.).

В Республике Беларусь отсутствует специальное детально разработанное законодательство о единоличном территориальном общественном самоуправлении. Так, вопросам территориального самоуправления в целом посвящены лишь ст. 25–32 гл. 3 Закона от 10 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон), большая часть из которых посвящена коллегиальным органам самоуправления [4]. В соответствии с указанным законом, советы областного уровня должны утверждать примерные положения об органах территориального общественного самоуправления (ст. 18) [4], а советы

первичного уровня утверждают положения о единоличном органе территориального общественного самоуправления (ст. 20) [4].

До принятия упомянутого Закона областные исполкомы и (или) советы принимали типовые положения о старостах населенных пунктах. Так, Витебский областной исполнительный комитет принимал подобные положения в 1997 и 2005 гг. (в последнем случае совместно с областным советом). После вступления в силу Закона некоторые областные исполкомы отменили старые положения о старостах, но областные советы не поспешили принять новые примерные положения, аналогично, как многие сельские советы депутатов (если не большинство) не утвердили положения о старостах сельских населенных пунктов. Так, в интервью 2019 г. председатель Витебского областного совета депутатов с гордостью ссылается на то, что область одна из первых приняла положение о старейшинах в 2005 г. [5], а сайт Рогачевского районного исполнительного комитета в списке нормативно-правовой базы приводит «Положение о доверенных лицах сельских Советов депутатов», утвержденное решением Рогачевского районного Совета депутатов в сентябре 2010 г. [6].

Однако даже такое законодательство не в полной мере учитывает специфику видов населенных пунктов Республики Беларусь. Так, в значительной части сельских населенных пунктов проживает малое число жителей, преобладающая часть которых – пенсионеры. Например, по данным переписи 2009 г., сельских населенных пунктов с численностью населения до 50 человек в Республике Беларусь насчитывалось 14 322, в них проживало 247 836 человек, что составляло 10,16 % населения республики [7]. Результаты переписи 2019 г. еще обрабатываются, но очевидно, что ситуация не улучшится. Так, по данным СМИ, в 2019 г. в Витебской области из 6260 населенных пунктов приблизительно 45 % с численностью населения до 10 человек [5].

Кроме того, подавляющее большинство старост – пенсионеры, например, по данным сайта Стародорожского районного исполнительного комитета, из 43 старост района 32 пенсионера [8], из 88 старост Любанского района – 54 пенсионера, а подавляющее число остальных старше 50 лет [9].

В связи с этим для данных старост, а равно жителей подобных деревень, мало актуальны предоставленные правом возможности, которые, например, витебский законодатель сформулировал скорее как обязанности: «содействует претворению в жизнь политики, идеологии белорусского государства...; ведет работу по соблюдению законности, предотвращению случаев нарушения общественного порядка, трудовой дисциплины, пожарной безопасности, профилактике и предупреждению преступлений и правонарушений, пьянства и алкоголизма, нравственной распущенности; организует участие населения в работе по благоустройству, озеленению и улучшению санитарного состояния населенных пунктов, парков, скверов, кладбищ, братских могил, памятников истории и культуры, строительству, ремонту и содержанию мостов, улиц, объектов водоснабжения; оказывает помощь в работе медицинских и культурно-просветительных учреждений,

объектов коммунально-бытового назначения, магазинов, предприятий общественного питания; заботится об улучшении материальных и бытовых условий инвалидов... и др.» [10]. В подобном ключе составлены и иные аналогичные документы.

Данные направления деятельности скорее актуальны для жителей более многочисленных населенных пунктов и более молодых старост. Староста в малом населенном пункте – это скорее не орган самоуправления, что понимают и представители государственной власти. Так, в своем интервью Председатель Витебского областного Совета депутатов В. В. Терентьев отметил, что старосты: «... действительно соединяющее звено между населением и органами представительной и исполнительной власти... С помощью старейшин ... Советам депутатов гораздо легче выявлять и решать проблемы граждан, нуждающихся во внимании и поддержке» [5]. Соответственно данной роли для жителей малонаселенных сельских пунктов и их старост-пенсионеров в законодательстве следовало бы более четко и понятно прописать формы взаимодействия старост с Советами, исполкомами первичного и базового уровня, правоохранительными органами, организациями и предприятиями, оказывающими медицинские, транспортные услуги населения, оказывающие потребительские услуги и др.

В данном ключе показательным примером является опыт некоторых регионов Российской Федерации. Так, среди общих формулировок о функциях и задачах старосты в «Положении о старосте сельского населенного пункта администрации Шеломковского сельсовета Дзержинского района» Красноярского края четко прописано, что староста: «информирует администрацию сельского поселения о фактах самовольного захвата земельных участков и самовольного строительства, нарушения правил пожарной и экологической безопасности, санитарных норм, а также других нарушениях действующего законодательства; осуществляет контроль и информирует администрацию поселения о фактах незаконной вырубке зеленых насаждений на территории населенного пункта; своевременно информирует администрацию сельского поселения о состоянии уличного освещения, состоянии дорожного покрытия; оказывает содействие администрации сельсовета в контроле за качеством предоставления транспортных услуг населению; оказывает содействие администрации и коммунальным службам сельского поселения в организации сбора мусора на подведомственной территории; следит за состоянием прудов, водоемов, колодцев и подъездов к ним; контролирует и сообщает в администрацию сельсовета о фактах некачественной и несвоевременной очистки подведомственной территории от снега, образовании несанкционированных свалок мусора и несвоевременного его вывоза из имеющихся мусороприемников и др.» [11].

Очевидно, что подобный упор на осуществление старостами фактически функций общественного контроля наилучшим образом соответствует особенностям и малонаселенных белорусских деревень.

Таким образом, в рамках предстоящей конституционной реформы, очевидной является и необходимость совершенствования законодательства о местном самоуправлении по следующим направлениям:

- ранжирование видов органов территориального общественного самоуправления в зависимости от размеров и количества жителей населенных пунктов;
- перенос обязанности принятия положения о единоличных органах общественного самоуправления на советы базового уровня;
- совершенствование полномочий старост в сторону развития их функций по осуществлению общественного контроля.

#### Список использованных источников

1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Электронный ресурс] : одобр. резолюцией 70/1 Генер. Ассамблеи, 25 сентября 2015 года // ООН. – Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> – Дата доступа: 15.10.2020.

2. Building more open, effective and accountable institutions for all: Element 6 [Электронный ресурс] // The OECD Post-2015 Reflection series. – Режим доступа: [http://www.oecd.org/dac/\\_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf](http://www.oecd.org/dac/_POST-2015%20effective%20and%20accountable%20institutions.pdf) – Дата доступа: 15.10.2020.

3. Мясникович М.: «Беларусь придает большое значение расширению сотрудничества с Советом Европы в сфере местного самоуправления» // Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sovrep.gov.by/ru/news-ru/view/mmjasnikovich-belarus-pridaet-bolshoe-znachenie-rasshireniju-sotrudnichestva-s-sovetom-evropy-v-sfere-13138-2018/>. – Дата доступа: 15.10.2020.

4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : с изм. и доп. от 18 декабря 2019 г. № 273-З // Информационно-поисковая система «ЭТАЛОН-ONLINE» / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

5. Пушканскі, А. «Старейшины населенных пунктов – помощники в решении задач местной власти» [Электронный ресурс] / А. Пушканскі // Звязда. – 18.01.2019. – Режим доступа: <http://zviazda.by/be/node/151258>. – Дата доступа: 15.10.2020.

6. Положение о доверенных лицах сельских Советов депутатов [Электронный ресурс] : утв. Решением Рогачевского районного Совета депутатов 28 сент. 2010 г. № 23 // Рогачевский районный исполнительный комитет. – Режим доступа: <https://www.rogachev.gomel-region.by/ru/npb-ter/>. – Дата доступа: 15.10.2020.

7. Группировка сельских населенных пунктов по численности проживающего в них населения [Электронный ресурс] / Перепись населения Республики Беларусь 2009 года // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-pdf/respondent/1.5-0.pdf>. – Дата доступа: 15.10.2020.

8. Старосты сельских населенных пунктов Стародорожского района на 01.03.2018 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Стародорожского районного исполнительного комитета. – Режим доступа: [http://staryedorogi.minsk-region.by/ru/predst\\_organy-ru/](http://staryedorogi.minsk-region.by/ru/predst_organy-ru/). – Дата доступа: 15.10.2020.

9. Список старост сельских населенных пунктов [Электронный ресурс] // Любанский районный исполнительный комитет. – Режим доступа: <https://lyuban.minsk-region.by/ru/starost/>. – Дата доступа: 15.10.2020.

10. Примерное положение о старейшинах населенных пунктов [Электронный ресурс]: утв. постановлением президиума Витебского областного Совета депутатов и Витебского областного исполнительного комитета 21.11.2005 № 93/764 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

11. Положение о старосте населенного пункта администрации Шеломковского сельсовета Дзержинского района [Электронный ресурс] : утв. решением Шеломковского сельского Совета депутатов от 27.02.2017 № 10-34/1р // Администрация Дзержинского района Красноярского края. – Режим доступа: <http://adm-dzergin.ru/selsovety/shelomkovskij-selsovet/normativno-pravovyye-aktyi/resheniya/shelomki-npa-resh-2017-g.> – Дата доступа: 15.10.2020.