

НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЛИЧНОСТИ В БЕЛАРУСИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ*

В.А. КОДАВБОВИЧ, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и государственного права Минского института управления

В статье на основе Европейской хартии местного самоуправления и законодательства Республики Беларусь, теоретических источников анализируются проблемы правового регулирования согласования интересов и взаимодействия государства, местного самоуправления и личности в Республике Беларусь. Теоретически обосновывается разделение властей не только по горизонтали, но и по вертикали. Вносится предложение об установлении государственных минимальных стандартов в области охраны окружающей среды, защиты прав и свобод человека и гражданина, физической культуры и спорта. Научно разработаны критерии перераспределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления. Определена основная цель деятельности местных органов управления и самоуправления – обеспечение реализации прав и свобод человека посредством ведения местного хозяйства. Разработаны принципы взаимоотношений между органами государственной власти вышестоящего уровня и органами местного самоуправления. Предлагаются конкретные поправки в законодательство о местном управлении и самоуправлении Беларуси.

Положения, относящиеся к белорусскому государству, закреплены в разделе I «Основы конституционного строя» Конституции Республики Беларусь. В Основном Законе государство провозглашается *демократическим, социальным, правовым*. Но это не означает, что оно является таковым в настоящее время. Это норма-определение белорусского государства, норма-принцип, норма-цель, к достижению которой необходимо стремиться. Все эти положения характеризуют белорусское государство в *отношении* к народу, личности, праву, взаимоотношению государства и гражданского общества.

Что касается норм, относящихся к местному самоуправлению, то они в разделе I Конституции *отсутствуют*, что является одним из недостатков конституционного регулирования основ местного самоуправления. Полагаем, что именно в данном разделе следовало бы закрепить положения о признании и гарантировании местного самоуправления как одной из форм осуществления народом принадлежащей ему власти, как это сделано в конституциях России и Украины. Это являлось бы свидетельством демократизации государственной власти путем приближения ее к населению и означало отказ от прошлого ее верховенства по отношению к своим гражданам. В демократических государствах власть разделяется не только на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, но и на *публичную власть местных сообществ*.

Под местным сообществом понимается население, проживающее на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Таким образом, *власть должна быть разделена не только по горизонтали, но и по вертикали*.

А.И. Попов отмечает, что мировой опыт свидетельствует: государство, если оно желает процветать, должно передавать местным властям под их ответственность ресурсы и полномочия, чтобы люди сами распоряжались своей судьбой [1, с.119].

Различия между органами государственной власти и органами местного самоуправления четко сформулированы в книге Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства». Им проводится следующее различие по характеру власти:

«1. Самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.

2. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от советов, где все уровни власти занимались всем, и окончательно являлось только решение центральных органов власти.

3. Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде

* Статья поступила в редакцию 17 апреля 2006 года.

самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.

4. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, другими словами, она выборна по своей природе» [2, с.13–14].

На наш взгляд, эти отличия можно дополнить следующими положениями: источником власти местного самоуправления являются не органы, а *население* соответствующих административно-территориальных единиц; органы государственной власти имеют дело с *гражданами*, а органы местного самоуправления – с *жителями*; в системе органов местного самоуправления *отсутствует иерархическая взаимозависимость и подчиненность уровней*; местное самоуправление – это сложное политико-правовое явление, объединяющее два института: *институт публичной власти и институт гражданского общества*.

В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы участия граждан в государственных и общественных делах (ст. 5). Правовая природа Советов характеризуется двойственной правовой природой: с одной стороны, они – представительные органы государственной власти, с другой, – вторая составляющая их правовой природы – общественная, самоуправленческая.

М.А. Краснов распределяет функции (задачи) между государственной властью и местным самоуправлением следующим образом:

«Государственная власть:

а) создает правовые рамки для деятельности всех субъектов отношений, в том числе местных сообществ, органов местного управления, принимая законы и иные правовые акты;

б) определяет и гарантирует общегосударственные социальные стандарты, то есть минимум благ, которые вправе получать и требовать граждане данного государства;

в) обеспечивает государственный контроль за соблюдением общегосударственных социальных стандартов, за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Местные сообщества:

а) осуществляют в рамках закона распределение социальных благ, гарантированных государством (обеспечивают их доступность, всеобщность, адресность и т.д.);

б) заботятся о поддержании систем, обеспечивающих жизнедеятельность населенных пунктов (водоснабжение, пожарная безопасность, канализация, общественный порядок и т.д.);

в) обеспечивают условия для создания социальных благ, в видовом, количественном и качественном отношении превосходящих общегосударственные социальные стандарты» [3, с.12].

Преамбулой Закона от 11 ноября 1999 года «О государственных минимальных социальных стандартах» определяются правовые основы установления, формирования и применения государственных минимальных социальных стандартов, обеспечивающих реализацию закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан. Статья 1 Закона раскрывает понятие «государственный минимальный социальный стандарт» как «минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, выражаемый в нормах и нормативах предоставления денежных выплат, бесплатных и общедоступных социальных услуг, социальных пособий и выплат». Социальные стандарты направлены на повышение уровня жизни и обеспечение устойчивого развития общества. Их система в количестве 49 единиц в различных областях социально-экономической жизни населения (жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры, связи, транспорта, социального обслуживания, здравоохранения, торговли и бытового обслуживания) утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 мая 2003 года №724 «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики». Представляется, что данный перечень не только возможно, но и необходимо расширить. Прежде всего, следует *ввести стандарты в области охраны природной среды, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также дополнительные нормативы социального обслуживания*.

Согласно положений постановления №724 местные Советы депутатов не привлекаются к осуществлению некоторых государственных программ и социальных стандартов, что, на наш взгляд, не верно. Вся организационная работа возложена на республиканские органы государственного управления, облисполкомы, Минский горисполком, районные и городские исполкомы. Считаю необходимым внести в Постановление дополнение, предусматривающее *обязательное участие местных Советов депутатов в реализации социальных стандартов на территории соответствующих административно-территориальных единиц*.

Преамбула Европейской хартии местного самоуправления содержит следующие весьма важные положения: «... органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого

демократического строя»; «... право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами – членами Совета Европы»; «... это право наиболее непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне»; «... наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление»; «... защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти»; «... это предполагает наличие местных органов самоуправления, которые располагают уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка и средств ее осуществления и необходимых для этого ресурсов» [4]. Хартию подписали и ратифицировали все европейские государства, кроме Беларуси.

По мнению Г.А. Василевича, «при формировании национальной правовой системы следует ориентироваться на европейские стандарты в области прав и свобод человека. Тем более, что к этому обязывает и Конституция Республики Беларусь. Так, согласно статье 8 признается приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивается соответствие им законодательства» [5, с.6]. С этой точкой зрения, на наш взгляд, следует согласиться.

В силу части 1 статьи 2 Конституции человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Не менее важные положения закреплены и в статье 21 Конституции: «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства. Каждый имеет право на достойный уровень жизни, включая достаточное питание, одежду, жилье и постоянное улучшение необходимых для этого условий. Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства». Весь политический курс республики должен сверяться с данными конституционными нормами. Важное значение в удовлетворении насущных потребностей населения, обеспечения их благосостояния принадлежит местным органам управления и самоуправления.

Конституция определила задачу органов местного управления и самоуправления как решение вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполнения решений вышестоящих государственных

органов (ст. 120). Отметим некорректность данной конституционной формулировки в части указания на приоритет общегосударственных интересов. Речь не должна идти о том, что интересы государства противоречат интересам органов местного самоуправления. Наоборот, *в Конституции необходимо закрепить положение о взаимодействии государственных органов и органов местного самоуправления по всем вопросам в рамках закона.*

Следует отметить, что взаимодействовать могут лишь те органы, которые не являются вышестоящими и нижестоящими и не находятся между собой в иерархической взаимозависимости и подчиненности. К сожалению, по законодательству Беларуси местные Советы и местные исполнительные и распорядительные органы всех уровней представляют собой две жесткие самостоятельные и независимые друг от друга вертикали власти. Поэтому о взаимодействии можно говорить лишь в полную меру между Советами и исполкомами и с другими государственными органами.

В национальном законодательстве исчерпывающий перечень вопросов местного значения *отсутствует*. Органы местного управления и самоуправления занимаются *всеми вопросами*, которые им поручаются вышестоящими государственными органами в пределах своей компетенции. Это не соответствует Европейской хартии местного самоуправления и зарубежной практике. В законодательстве Беларуси следует закрепить четкий *перечень вопросов местного значения*. Следует также отметить, что решение вопросов местного значения не должно являться для органов местного управления и самоуправления самоцелью.

Полагаем, проблемой в Беларуси является и то, что органы самоуправления не имеют собственных исполнительных органов. Такое положение не согласуется с европейскими стандартами в области местного самоуправления. *Местные Советы депутатов должны обладать образуемыми ими и подотчетными им исполнительными комитетами.*

Закономерно возникает вопрос: центральные или местные органы лучше всего и наиболее эффективно решают проблемы местного сообщества? Нам импонирует мнение В.Г. Гавриленко: «При увеличении роли местного самоуправления наилучшим образом могут быть решены местные проблемы и интересы, так как они лучше всего известны местным жителям, которые и обеспечивают их реализацию. Собственный интерес побуждает их делать то, что полезно для всех, изыскивать для этого наилучшие средства и производить улучшения с наименьшими потерями. Всякая деятельность идет успешнее тогда, когда люди сами делают свои дела, чем когда они ведутся посторонними лицами, в них не заинтересованными» [6, с.4].

Критериями перераспределения полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления могут служить следующие исходные положения: наилучшее решение задач возможно органами, наиболее приближенными к населению; учет эффективности и экономии средств при решении вопросов местного значения; способности органов местного самоуправления удовлетворять потребности и интересы населения; возможности привлечения населения к решению вопросов местного значения через различные организационно-правовые формы их самоорганизации.

В отличие от западных моделей местного самоуправления, где оно рассматривается прежде всего как одна из форм демократизации управления делами государства и общества, в Беларуси оно является еще и *одной из форм хозяйствования*. С этой целью формируется местное хозяйство, которое представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений и объединений, относящихся к коммунальной собственности. Кроме того, в состав местного хозяйства на *договорной основе* с Советами могут включаться и другие предприятия, организации, учреждения и объединения, деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей населения соответствующих административно-территориальных единиц.

Местное хозяйство – это экономическая категория. Ее сущность заключается в экономических отношениях между органами местного управления и самоуправления, являющихся одновременно органами власти и хозяйствующими субъектами, с другими субъектами хозяйствования по поводу удовлетворения потребностей населения соответствующих административно-территориальных единиц на основе использования местных ресурсов. Таким образом, отметим наличие в местном управлении и самоуправлении Беларуси *двух начал – хозяйственного и публичного*.

Основная цель деятельности местного хозяйства состоит в удовлетворении первоочередных коллективных потребностей населения соответствующих административно-территориальных единиц. Но данная цель не единственная. *Результаты деятельности местного хозяйства распространяются и на конкретного человека, повышая уровень его благополучия, создавая условия для его комфортного проживания по месту жительства*.

Таким образом, определяется основная цель деятельности местных органов управления и самоуправления в Беларуси как *деятельности, направленной на обеспечение реализации прав и свобод человека посредством ведения местного хозяйства*. Конституция возлагает на органы местного управления и самоуправления

и исполнение решений вышестоящих государственных органов. Эта задача не является чем-то неординарным и невозможным для органов местного самоуправления, но она ими должна выполняться *на основе делегирования* государственных полномочий вышестоящими государственными органами и с согласия последних с обязательным предоставлением для ее выполнения материальных и финансовых ресурсов. Таково требование европейских стандартов в области местного самоуправления. *Перечень делегируемых государственных полномочий и порядок их передачи*, полагаем, можно закрепить в отдельном законе, но можно также определить (на выбор законодателя) посредством закрепления отдельных договоров по каждому случаю такой передачи.

В докладе Президента Республики Беларусь «О роли Советов депутатов и общественности в решении актуальных задач социально-экономического и политического строительства» на Съезде депутатов Советов депутатов Республики Беларусь 29 сентября 2000 года [7] определены важнейшие задачи Советов по повышению их роли и авторитета в жизни нашего общества. Главой государства поставлены конкретные задачи перед Советами в области политико-правового воспитания граждан, социальной, экономической и культурной деятельности, работы с кадрами, укрепления связи с населением и предприятиями, расположенными на их территории, развития местной инициативы граждан. В докладе поднимаются также вопросы совершенствования организации работы местных Советов – расширении их функций, развития компетенции и организационно-правовых форм деятельности. Органы государственной власти обязаны в пределах своей компетенции принять все меры по совершенствованию организации и деятельности местных Советов депутатов. Местное самоуправление является *одной из непреходящих ценностей мировой цивилизации*, как всего человечества, так и славянских народов, в частности.

Принятый Национальным собранием программный Закон от 14 ноября 2005 года «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» определил принципы, стратегические цели, основные задачи и сферы внутренней и внешней политики государства. Согласно статье 1 Закона внутренняя политика Республики Беларусь основывается на следующих принципах: стабильность конституционного строя; гарантия конституционных прав и свобод граждан; равенство всех форм собственности в интересах личности и общества; устойчивое социально-экономическое развитие; учет геополитических, социально-экономических и природных особенностей Республики Беларусь; социальная справедливость; взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной властей в

интересах личности, общества и государства. На наш взгляд, некоторые из данных принципов требуют уточнения, несмотря на то, что внешняя и внутренняя политика определяется государством. Так, внутренняя политика не должна замыкаться только на взаимодействии законодательной, исполнительной и судебной властей. Важная роль в ее реализации принадлежит и другим государственным органам – органам местного управления и самоуправления, Президенту, органам прокуратуры, органам Комитета государственного контроля. В этой связи представляется оправданным изложение данного принципа в более обобщенном виде – **взаимодействия государственных органов**.

Отметим, что **демократическое социальное правовое государство невозможно представить без наличия развитого гражданского общества**. Правовое государство является организующей силой, обеспечивающей личности и обществу порядок и спокойствие. Структуры гражданского общества – личность, семья, церковь, общественные объединения, частные коммерческие организации, местное самоуправление – являются участниками внутренней политики, а их деятельность осуществляется не только в рамках законов и принятых в их развитие иных правовых актов, но и на основании договоров как с государственными структурами, так и между собой. Их деятельность оказывает обратное существенное влияние на политику самого государства. Поэтому предлагается дополнить Закон «Об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» **принципом взаимодействия государства и гражданского общества**. Структуры гражданского общества содействуют реализации ряда внутренних функций государства в различных сферах жизнедеятельности общества (экономической, социальной, духовной, культурной) и выполняют за него ряд обязанностей. Взаимоотношения личности, гражданского общества и государства должны основываться **на принципе верховенства права**, который, на наш взгляд, также следует включить в данный Закон. В статье 2 определены приоритетные цели внутренней политики: обеспечение прав и свобод человека и гарантии их реализации; повышение уровня благосостояния народа; развитие демократического социального правового государства; формирование эффективной социальной ориентированной рыночной экономики.

Целью местного самоуправления является обеспечение наиболее полной и эффективной реализации прав, свобод и интересов населения соответствующей административно-территориальной единицы. Ее достижение возможно через решение ряда задач, обозначенных в статье 3 Закона и рассчитанных для решения всеми структурами государственной власти по самым различным направлениям. Между тем, учитывая место и

роль органов местного управления и самоуправления в системе государственных органов, финансово-экономический потенциал и другие их возможности, следует признать, что они могут принять участие в решении не всех задач. Полагаем, что **местное самоуправление призвано решать следующие задачи**: формирование условий для создания и развития многообразных форм самоорганизации местного сообщества; стимулирование развития предпринимательской деятельности; обеспечение условий для достойного уровня жизни человека; укрепление правопорядка; формирование социально активной личности.

Программный закон четко установил, что **вся проводимая белорусским государством политика призвана быть направленной на обеспечение благополучия граждан Беларуси – достойного уровня и качества их жизни**. Государство, его органы и должностные лица выступают в качестве средства обеспечения прав и свобод личности, становления и развития гражданского общества, повышения уровня и качества жизни каждого человека. Отношения между органами государственной власти вышестоящего уровня и органами местного самоуправления должны строиться на **принципах**: наделения органов местного самоуправления собственной компетенцией по решению вопросов местного значения; сочетания государственных и местных интересов; партнерства, сотрудничества и самостоятельности в решении вопросов собственной компетенции; взаимответственности органов государства и органов местного самоуправления; государственная гарантия местного самоуправления. В триаде взаимоотношений государство – местное самоуправление – личность также устанавливается взаимответственность за соблюдение прав и обязанностей. Органы государственной власти обязаны создавать условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие органам местного самоуправления в осуществлении их полномочий. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления также должно основываться на следующих принципах: законности, целесообразности, равноправия, обеспеченности ресурсами, гласности.

На наш взгляд, верно мнение М.Ю. Каверзина о том, что в системе взаимоотношений государство – общество – личность местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества [8]. Утверждение местного самоуправления в Республике Беларусь в таком качестве – это ближайшая задача.

ЛИТЕРАТУРА

1. Попов, А.И. Специфика самоуправления – в единстве государственного и муниципального управления / А.И. Попов // Социально-гуманитарные знания. 2001. №2. С. 119–135.
2. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. М.: Финансы и статистика, 2002. 176 с.
3. Краснов, М.А. Введение в муниципальное право / М.А. Краснов. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. 16 с.
4. Европейская хартия местного самоуправления // Местное самоуправление в Российской Федерации: Сборник нормативных правовых актов. М., 1998. С. 7–13.
5. Василевич, Г.А. Общеизвестные принципы международного права – легальная и единственная основа глобализации / Г.А. Василевич // Государство и право в контексте глобализационных процессов XXI века: Материалы международного симпозиума (14 ноября 2003 г.); Под общ. ред. Б.М. Лепешко. Брест: Изд-во УО «БрГУ им. А.С. Пушкина», 2004. С. 4–7.
6. Гавриленко, В.Г. Местное управление и самоуправление / В.Г. Гавриленко. Мн.: Право и экономика, 2005. 163 с. (Серия «Юридическое обозрение»).
7. Альтернативы избранному курсу нет. Доклад Президента А.Г. Лукашенко на Съезде Советов Республики Беларусь // Советская Белоруссия. 2000. 3 октября.
8. Каверзин, М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия / М.Ю. Каверзин // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. Политология. 2003. №4. С. 13–19.

SUMMARY

Based on the European charter on local government and on the legislation of the Republic of Belarus as well as on theoretical sources, the problems of regulating the harmonization of interests and the interaction between the state, the local government and the person in the Republic of Belarus legally are analyzed in this article. Both horizontal and vertical division of authorities is substantiated theoretically. A suggestion is made regarding the establishment of state minimum standards in the field of environmental protection, of the protection of human and civil rights and liberties and of physical education and sports. The criterions for redistributing the power between state organs and local governments are scientifically developed. The main purpose of the activity of local governments, i.e. securing the realization of human rights and liberties through keeping local economy is defined. The interaction principles between the higher level public authorities and the local governments of Belarus are developed. Specific adjustments in the legislation of the local governments of Belarus are suggested.