Добавил(а) Социология
08.05.11 14:40 -

Местное самоуправление и его реформирование в Республике Беларусь

В системе становления идеологии правового государства, гражданского общества важная составляющая и исключитель¬ная роль отводится местному самоуправлению, вопросам его реформирования. Цель - обеспечить, чтобы в основе грядущего мироустройства, управления делами государства стоял человек с его правами, свободой и ответственностью, чтобы он на деле активно выполнял гарантированные ему Конституцией властные полномочия. С другой стороны, важно, чтобы и власть была не только эффективной, но и подконтрольной народу. Чтобы не только она воздействовала на человека, но чтобы и человек влиял на нее, был ее субъектом и образователем. В стране должно быть подлинное народное самоуправление, обеспечивающее решение жизненно важных задач через человека и во имя человека. Местное самоуправление в нынешних условиях, опираясь на местные материальные ресурсы, должно стать полноценным выразителем существующих традиций и обеспечить такое положение, чтобы в стране были в достаточной степени обеспечены экономическая и личная свобода для одних и социальная защита для других при их общей консолидации.

Действующая в настоящее время в Республике Беларусь система местного самоуправления пока еще далека от требований эффективного развития территорий в условиях перехода к социально ориентированной экономике. Местные органы не наделены достаточными полномочиями и не располагают соответствующей материальной базой для решения социально-экономических проблем. Не создан рациональный механизм сочетания местного и республиканского управления, местного управления и самоуправления. В стране нет четкой системы и специальных органов, которые могли бы регулировать и направлять этот процесс.

Прежде всего, в процессе реформирования местного самоуправления важно уйти от широко распространенного мнения о размежевании функций представительных, исполнительных и общественных органов на местном уровне. Конституция предусматривает такое размежевание, но только на уровне центральных органов. Многие исследователи в качестве издержек Конституции Республики Беларусь выделяют нечеткое разграничение на местном уровне функций представительных и исполнительных органов. В интересах дела их, вероятно, и не следует делить. Речь здесь должна вестись о единстве целей. Размежевание может быть лишь в подходах, формах и методах деятельности.

Серьезным недостатком ныне действующей системы местных органов является отсутствие надлежащей организационно-управленческой связи между представительными и исполнительными органами. Вместе с их организационным размежеванием в процессе принятия ныне действующего закона о местном управлении и самоуправлении Советы депутатов и исполкомы стали функционировать как бы сами по себе, то есть выполняют свои функции разрозненно.

Путем реформирования целесообразно выработать такой механизм, который бы обеспечивал достаточную координацию и согласованность в их действиях, единство

решения и исполнения. Необходимо наряду с наделением местных органов дополнительными полномочиями установить действенный порядок их эффективной реализации. Помимо мировой практики следовало бы взять на вооружение и опыт отечественный, накопленный, в частности, в советский период.
При этом необходимо исходить из того, что реформирование местного самоуправления, перераспределение функций по уровням властных структур - объективная необходимость. Это особенно важно в ситуации, когда со стороны отдельных местных органов ощутимо проявляется стремление затушевать свои недоработки, прикрыть действиями центральных органов власти и управления, поставить себя в положение ребенка, не имеющего, а порой и не желающего иметь большую власть в семье, заранее зная, что о его благе позаботятся родители.
На пути становления и реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь есть и ряд тормозящих факторов. Среди них - недостаточно высокая правовая культура граждан. С одной стороны, люди еще слабо ориентируются в своих правах и возможностях, нередко по вопросам, которые входят в компетенцию местных органов, обращаются в самые высокие инстанции, не владеют механизмом собственного участия в решении жизненно важных для них задач; не могут, естественно, совмещать свои завышенные требования с собственными возможностями.
С другой стороны, не готовы к реализации в полном объеме принципов местного самоуправления многие государственные органы и руководители. Они не всегда идут на открытый диалог с населением, усматривают в местном самоуправлении и проявляемой при этом активности людей покушение на свое положение и свой статус.
Вопрос о местном самоуправлении чаще всего дебатируется и преподносится людям на уровне заемной демагогии или обыденного сознания, на деструктивной эмоциональной волне. Разрушительное в этом вопросе пока еще опережает созидательное.
Нередки случаи, когда местное самоуправление рассматривают в качестве понятия, органически отторгаемого от органов исполнительной власти на местах. Негативную роль здесь играют издержки в управленческой культуре, изъяны в практике регулирования местных проблем, что в нынешней ситуации становится не только ощутимым, но и чреватым негативными последствиями.
Состояние проблемы местного самоуправления усугубляется также ее исключительной сложностью, дискуссионностью, недостаточной научной разработанностью сущности и содержания региональной политики. Отсутствие полноценной, высококачественной правовой базы также вызывает неоднозначное толкование, порождает неясность и противоречивость в выборе форм и методов практической реализации этой идеи.
В условиях быстро меняющейся общественно-политической и социально-экономической ситуации, особенно после образования вертикали исполнительной власти и фактического перераспределения компетенции в ее пользу, возникла необходимость в оперативном решении множества вновь возникающих проблем, создании при этом на местном уровне соответствующих рычагов взаимодействия, сдерживания и уравновешивания.*
Со стороны руководителей государственных органов, политических партий и иных общественных объединений в подходе к этому вопросу пока еще много надуманного, ссылок на зарубежную практику без учета конкретных условий. Чаще всего упрекают в несоответствии местного самоуправления в Беларуси Европейской хартии местного самоуправления, принятой 15 октября 1985 года Советом Европы в Страсбурге, и

Всемирной декларации о местном самоуправлении, принятой в том же году на 27 конгрессе Международной ассоциации властей в Рио-де-Жанейро.
Европейская хартия содержит в своей основе принцип субсидиарности: вопросы, которые можно решать на низовых уровнях, нет смысла передавать наверх, нужно доверять как можно больше управленческих задач местным сообществам. Она обязывает участников принять правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей, усматривая в этом один из главных критери¬ев подлинной демократии.
Для нас такой подход не является чем-то принципиально новым. Механизм его был заложен, многие десятилетия отрабатывался и шлифовался в условиях прежней системы, во многом находит применение в нынешней практике. Конституция Республики Беларусь, иные документы закрепили такие основные принципы построения и деятельности местного самоуправления, которые не только отвечают стандартам Хартии, но и в известной степени наполняют их новым реальным содержанием.
Республика Беларусь имеет и свои благоприятные условия для развития и реформирования местного самоуправления. Прежде всего, здесь сохранена его основа - Советы депутатов в трех уровнях (областной, базовый и первичный), составляющие целостную систему, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности. Советы наделены большими полномочиями. Существующая законодательная база в основе своей позволяет им, с одной стороны, самостоятельно решать задачи сбалансированного социально-экономического развития соответствующей территории, а с другой - обеспечивать единство и согласованность работы с местными исполнительными органами. На практике есть все возможности для того, чтобы местные органы, представительные и исполнительные, действовали как единый, четко отлаженный, целостный механизм.
Состоявшийся в сентябре 2000 года республиканский Съезд Советов четко определил задачи местных органов власти в осу¬ществлении стратегии и тактики государства. Отмечено, что в их работе в последние годы стало больше согласованности и взаимопонимания. Это, действительно, так. И Советы депутатов и местные исполкомы сегодня не имеют непреодолимых противоречий. И если речь идет о разделении между ними власти, то это не выходит за рамки разделения лишь форм и методов работы, направленной на достижение единой цели.
В этом плане прошедший Съезд Советов явился мощным стимулятором и локомотивом прорывного характера в деле повышения имиджа и авторитета Советов депутатов, органов местного самоуправления, упорядочения их работы и придания им дополнительных функций. Они получили основательный заряд и эффективные стимулы для того, чтобы полнее и глубже реализовывать свои конституционные полномочия, работать целенаправленно и с большей отдачей.
Тем не менее в практическом плане уровень развития местного самоуправления в стране требует серьезной корректировки, выведения его на те параметры, которые соответствуют современным условиям. Это в значительной степени вызвано тем, что действующий в стране Закон о местном управлении и самоуправлении, довольно-таки объемно регламентируя многие проблемы, лишь обозначил, не довел до полного решения.
Известным сдерживающим фактором в этой сфере является господствующее раздельное восприятие значительной частью кадров понятия государственных органов

и системы местного самоуправления, противопоставление их друг другу. Жизнь в то же время убеждает, что это недопустимо как в теории, так и в практическом плане. Было бы целесообраз¬ным законодательно определить наиболее общие принципы наделения органов местного самоуправления отдельными го¬сударственными полномочиями, последовательно придержи¬ваться такого требования в практической деятельности. Признавая, что субъектом самоуправления является сам народ, нельзя в то же время допускать, чтобы в процессе решения местных проблем проявлялись крайности, толкающие к противопоставлению интересов граждан и государства. Декларируя местное самоуправление как власть народа, надо преодолевать восприятие его как чужеродного элемента по отношению к государственной власти, как своего рода ненужную самодеятельность.

Важно настроиться на то, что местное самоуправление должно быть направленным на организацию своей работы в рамках Конституции и законов Республики Беларусь. Интегрируясь в государственное управление, находя в нем свою нишу, оно призвано обеспечивать содержательную согласованность при выполнении как местных, так и общегосударственных задач. В результате своего реформирования оно, действительно, должно стать важной составляющей частью, необходимым элементом и первейшей потребностью эффективного государства.

Выдвигаемый иногда тезис о полной независимости органов местного самоуправления, действующих на территории данного государства, от самого этого государства - это логический и содержательный нонсенс. Государство, тем более эффективное, существует и в полной мере выполняет свои функции лишь тогда, когда обладает не только суверенитетом, но и полнотой власти на своей территории. Самоуправление выступает как базисная форма демократической государственности, сливающая воедино демократию, правовое государство, народ и власть, служащая опорой государству.

Органы местного самоуправления в основном решают стоящие перед ними задачи формами и методами одинаковыми или схожими с государственными. Их деятельности присущи такие характерные для государственных органов черты, как наличие властных полномочий, обязательность принимаемых решений для всех физических, а также юридических лиц и организаций, находящихся на соответствующей территории. Они интегрированы в единый государственный механизм управления страной, наделены властно-распорядительными полномочиями, при определенных условиях выполняют управленческие функции.

Отношения между этими органами отличаются своей исключительной переплетенностью. На местах имеются органы государственной власти, которые осуществляют контроль за решениями местных органов самоуправления. А в системе местного самоуправления действуют органы, находящиеся в подчинении Правительства, местных исполнительных и распо¬рядительных органов. Все органы самоуправления, обладая самостоятельностью, взаимодействуют с государственными органами, выполняют задачи как местного, так и общегосударственного значения. Будучи самыми нижними в структуре государства, местные образования в то же время являются в ней самыми важными звеньями.

Государство, в свою очередь, выступает в роли гаранта становления и развития местного самоуправления. Органы госу¬дарственной власти создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для реформирова¬ния

местного самоуправления, посредством государственных актов придают решениям последних обязательную для испол¬нения силу, обеспечивают их поддержку и защиту. Они же, осуществляя контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления, не вмешиваются в их работу, если она ведется в соответствии с законодательством.

Реформирование местного самоуправления, как видно, процесс сложный, вторгающийся в основы политической системы общества, в функционирование всех без исключения ее составляющих частей. В ходе его государство должно освободить себя от мелочной опеки над регионами, оставляя за собой лишь функции нормативно-правового регулирования стратегических социально-экономических процессов. На местный уровень должны последовательно передаваться те реальные управленческие полномочия и источники доходов, которые дают местным сообществам и связанным с ними секторам экономики реальные возможности и стимулы саморазвития.

Сложность ситуации здесь обусловлена тем, что процессы разгрузки верхних эшелонов власти в стране, и не только в нашей, сопровождаются большими трудностями, могут быть решены успешно лишь при комплексном, системном подходе, во взаимной увязке и при соблюдении разумных пропорций. Очевидно, что преобразования в этой сфере нельзя начинать и вести лишь на микроуровне, ограничивать демократизацией только их низовых звеньев. Эти ростки демократии окажутся неизбежно затоптанными, не дадут всходов, если не произвести генеральную реконструкцию на макросистемном уровне, еслич не увязать их между собой. В то же время реформирование лишь на макроуровне общества, без развития самоуправления непосредственно на местах лишает демократические институ¬ты в центре опоры и поддержки, ведет к их гибели, к работе, в лучшем случае, на холостых оборотах.

Нередки суждения и склонность субъектом местного самоуправления рассматривать лишь органы общественного терри¬ториального самоуправления. При этом последние выставляются как прямая противоположность местным исполнительным и распорядительным органам, а их функции и назначение сводятся к ограничению сферы государственного влияния и регулиро¬вания на всех без исключения уровнях управления, что в корне противоречит идее и букве эффективного государства.

Учитывая назревшую необходимость серьезного пересмотра функций и полномочий по вертикали власти в целях их децентрализации, разгрузки верхних ее эшелонов, Главой государства поддержана идея выработки Концепции реформирования системы местного самоуправления, а также подготовки и принятия соответствующего Кодекса Республики Беларусь. Потребность в таких документах диктуется многими обстоятельствами. Прежде всего, она вытекает из самой логики реализации идеологии государственности и общественного развития Республики Беларусь, где местное самоуправление должно сыграть роль базиса демократии, связующего звена в демократизации политической системы, гаранта и цементирующей силы в процессе обеспечения государственной целостности, важнейшего элемента основ государственного строя, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти, повышения доверия населения к местным органам власти и обеспечения на этой основе улучшения управляемости страной, ее регионами и отдельными территориями.

Какие же практические задачи следовало бы решить в процессе реформирования местного самоуправления и что надо предусмотреть при выработке соответствующих

документов? В какой последовательности вести эту работу?
На наш взгляд, успех в значительной степени можно обеспечить благодаря правильно выбранным темпам и этапности, соответствующей разъяснительной деятельности, позволяющим всем слоям общества, а также государственным органам, орга¬нам местного самоуправления быстрее адаптироваться к изменениям в государстве, действовать осознанно, со знанием дела. Поспешность здесь недопустима. В то же время неприемлема и медлительность.
Проблема усложняется тем, что в стране в настоящее время нет единого координирующего, организационно-методичес¬кого органа, который занимался бы вопросами местного самоуправления и, прежде всего, его основы — Советов депутатов. Получается, что каждый местный Совет депутатов варится в собственном соку, порой не координируя свою деятельность ни по горизонтали, ни по вертикали.
Учитывая исключительную сложность и важность вопросов, которые предстоит решить, было бы целесообразным создать при Президенте Республики Беларусь Совет по мес¬тному самоуправлению с наделением его полномочиями определять организационно-правовые принципы, этапы, задачи, сроки и механизм реформы местного самоуправления, обеспечивать государственную поддержку мер, направленных на повышение его роли, совершенствование форм и методов деятельности. Такие или подобные им образования имеются в большинстве стран СНГ. Наработан известный опыт. Подготовлен ряд модельных законопроектов. Анало¬гичные Советы можно было бы создать в областях, городах, районах, определив им задачи, соответствующие тому или иному уровню самоуправления.
Для научно-методических, консультативных, координирующих и организационных функций в качестве рабочего, постоянно действующего на профессиональной основе аппарата Совета можно было бы при Администрации Президента образовать Департамент или иной орган по вопросам местного самоуправления, имеющий в своей структуре или подчинении соответствующий республиканский научно-методический и информационный центр.
Основными задачами этого Департамента могли бы быть:
- обеспечение деятельности Совета по местному самоуправлению при Главе государства;
- подготовка предложений Президенту по вопросам организации и работы местного самоуправления;
- оказание научно-методической и консультативной помощи в работе системы местного самоуправления;
- координация работы местных Советов депутатов, а также областных, городских, районных структур по вопросам местного самоуправления;
- объединение усилий научных коллективов, специалистов и практиков в выработке модельных проектных решений, рекомендаций, информационных, методических материалов для органов местного самоуправления;
- содействие органам местного самоуправления в развитии демократических форм и методов, правовых основ их деятельности;
- координация усилий политических партий, иных общественных объединений, ассоциаций, деятельность которых направлена на развитие местного самоуправления;
- оказание помощи в подготовке и повышении квалификации кадров местного самоуправления.

Департамент мог бы издавать свой печатный орган, к примеру, журнал "Местное самоуправление", контактировать со средствами массовой информации по профилю своей деятельности.
Состоявшийся в сентябре 2000 г. Съезд Советов Республики Беларусь указал на необходимость поэтапного реформирования и перехода к новой структуре и организации работы системы местного самоуправления. Здесь можно было бы предложить следующие этапы.
На первом этапе, продолжительность которого могла бы составить не более двух лет после утверждения соответствующей концепции, необходимо будет создать основы для перехода от менее развитых форм децентрализации государственной власти к более развитым, задействовать своеобразный пусковой механизм нового местного самоуправления.
В это время может быть обеспечена передача всех функций, связанных с решением вопросов локального значения, непосредственно на уровень органов управления соответствующих административно-территориальных единиц. Целесообразно завершить начатую с построением исполнительной вертикали децентрализацию исполнительной власти и управления, то есть передачу всех функций, связанных с решением вопросов локального значения, непосредственно на местный уровень.
При этом часть центральных органов управления может еще определенное время сохранять рычаги контроля за дея¬тельностью соответствующих местных органов государственного управления. Выполнение ряда вновь возложенных функций может в определенных случаях иметь условный, регламентированный порядок, а при определенных условиях или неготовности к выполнению не исключается ограничение или обратная передача их вновь на более высокий уровень.
В то же время предстоит обеспечить совершенствование организационно-функциональной структуры территориальных органов управления в соответствии с условиями формирова¬ния экономики рыночного типа и приспособления ее к требованиям повышения эффективности управления развитием подведомственной территории в целом. Важно обеспечить более активное внедрение в практику местных органов власти экономических методов.
Уточняя компетенцию и полномочия между республикан¬скими и местными органами государственного управления, особую роль следует отвести финансированию общегосударственных программ реформирования местного самоуправле¬ния. Важно, чтобы местные образования получили необходимые средства, объекты собственности, в том числе землю. Следует усовершенствовать систему налогообложения, отработать механизм формирования доходной части местных бюджетов и методы регулирования процессов формирования и распределения бюджетных средств между территориальными органа¬ми управления различного уровня.
На этом же этапе необходимо создать надлежащие организационно-правовые условия для более тесного взаимодействия различных ветвей власти, снятия препятствий и несогласованности при выполнении ими своих функций. В порядке эксперимента можно было бы в некоторых городах и районах возвратиться к практике, когда местный Совет депутатов и соответствующий исполком возглавляет одно лицо.
Важно также укрепить правовые основы, создать достаточную правовую базу, обеспечивающую формирование и деятельность органов местного самоуправления в новом качестве. Предстоит привести в соответствие с новыми условиями и

требованиями весь комплекс нормативных документов и, прежде всего, регулирующих финансово-экономические основы местной власти.
Наряду с Концепцией реформирования и соответствующим Кодексом нужна Национальная программа государственной поддержки местного самоуправления, а также связанных с его развитием общественных инициатив. По опыту других государств целесообразно на государственном уровне сформировать информационно-аналитическую базу и службы, обеспечивающие систему местного самоуправления.
Все эти меры найдут свое эффективное воплощение в жизнь при условии совершенствования методов исполнения и контроля за исполнением местными органами власти решений вышестоящих управленческих структур, повышения уровня компетенции работников местных администраций и их ответственности за выполнение в полном объеме функциональных обязанностей.
Следующий, второй, и основной этап - этап развития форм децентрализации государственной власти может занять не менее 4-6 лет. Его задачами могут стать:
- дальнейшее делегирование части функций центральных и местных органов управления и окончательное закрепление их за соответствующими органами самоуправления на местах; приспособление к новой расстановке сил соответствующих исполнительно-распорядительных структур, а также создание надлежащих условий для их более качественного функционирования;
- реформирование организационно-функциональной структуры местных органов, выработка и внедрение соответствующих методов и норм их взаимодействия между собой, а также с негосударственными (общественными) организациями и объединениями;
- разработка принципиально новых подходов к осуществлению контроля за деятельностью органов местного самоуправления, основанных преимущественно на общественном (со стороны населения) контроле;
- разграничение законодательно и на практике доходов и расходов по бюджетам различных уровней власти; закрепление за местными органами устойчиво фиксированной собственной финансовой основы. Предстоит создать самостоятельную финансово-экономическую систему обеспечения местного самоуправления;
- формирование принципиально новых отношений в системе коммунальной собственности; законодательное и практическое выделение ее из государственной и полное закрепление за местным самоуправлением;
- дальнейшее совершенствование административно-территориального устройства страны. Создание единых органов управления городом и одноименным (прилегающим к городу) районом в рамках единых административно-территориальных округов. Прежде всего, это касается г. Минска, областных центров, городов областного подчинения с прилегающими к ним сельскими районами. Поиск оптимальной величины низовой административно-территориальной единицы (с учетом площади и численности населения, сельского или городского размещения);
- организация соответствующей новым условиям системы подготовки и переподготовки кадров органов местного самоуправления. Дальнейшее совершенствование работы по их организационно-методическому и информационному обеспечению.
На последующем, третьем этапе продолжается процесс выделения в основном местного самоуправления из системы государственного управления (в рамках законодательства);

практического закрепления значительно более широких организационно-функциональных, материально-финансовых, административно-территориальных основ местного самоуправления наряду с предоставлением им более широких прав и полномочий в вопросах планирования, материально-финансового обеспечения, выбора организационных форм управления делами территорий, решении иных местных вопросов. Внедряются новые, более эффективные методы осуществления населением, общественными организациями и объединениями контроля за деятельностью местных органов самоуправления. При всем этом не упускаются из виду вопросы государственного регулирования, контроля, поддержки местного самоуправления в плане надежного сочетания в их деятельности задач, касающихся интересов как местных территорий, так и государства в целом.
Процессы реформирования местного самоуправления могут перейти в плоскость успешного практического воплощения и получат должную реализацию, если в них примут участие все заинтересованные стороны: Парламент, Совет Министров, Администрация Президента, министерства, местные представительные и исполнительные органы, органы территориального общественного самоуправления, научные центры и научная общественность Республики Беларусь.
Как управление государством, так и решение проблемы укрепления локальной демократии, в том числе и местного са¬моуправления, должны проходить через баланс властей, их разделение по горизонтали и вертикали при соблюдении права граждан самостоятельно решать проблемы непосредственно или с помощью своих демократически избранных представителей.
Сложность этого процесса не только в его технологии, а, прежде всего, в консерватизме кадров, в их стремлении идти по накатанной дорожке, в сопротивлении всему тому, что нарушает ставший привычным стиль управленческой деятельнос¬ти. Да и неопределенность нового, будь оно даже прогрессивным, лучшим, более эффективным, вызывает недоверие к преобразованиям, боязнь их. Местное самоуправление для многих также загадка с многими неизвестными. В этих условиях особую роль играет проведение на местном уровне целевых экспериментов, объективная их оценка и широкое распространение достигнутых позитивных результатов.
Несомненно, реальный процесс широкого вовлечения граж¬дан в решение государственных и местных дел посредством передачи ряда функций на местный уровень возможен лишь при условии соответствующего политического, организационного, материально-финансового и судебно-правового обеспечения. Государственные органы могут разгрузить себя от несвойственных им обязанностей лишь в том случае, если осмысленно и заинтересованно позволят органам местного самоуправления самостоятельно решать местные проблемы, создадут для их эффективной деятельности реальные условия, необходимую административную инфраструктуру, а местные территории получат соответствующие права и адекватную силу управления для эффективного выполнения многочисленных задач.
Ясно, что эти процессы следует спланировать, структурировать. Важно как можно полнее учесть интересы всех сторон, а главное - их готовность выполнять новые обязанности на более высоком качественном уровне. Если это условие окажется не¬возможным обеспечить, то и не следует торопить события. Время и реальная выгода - лучшие в этом деле помощники.

Следует изучить и подготовить предложения по передаче и делегированию отдельных государственных полномочий:
• министерств - органам управления областей, городов и районов;
• областных органов управления - районному и городскому уровням;
• областных, районных и городских органов — на нижестоящий уровень, а также структурам местного общественного самоуправления.
При этом делегирование части полномочий не должно быть обвальным, произвольным. Оно может осуществляться лишь на основе общих принципов, соответствующих Конституции и законам Республики Беларусь; производиться в интересах социально-экономического развития территории и государства в целом, с учетом организационных, материально-техни¬ческих возможностей и готовности нижестоящего органа в полном объеме выполнять более сложные задачи.
Каждое делегируемое полномочие должно быть четко обосновано в плане его целей и сроков осуществления, предусмат¬ривать материально-техническое, финансовое обеспечение, а также формы и меры ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение. Естественно, нельзя допустить делегирования полномочий, относящихся к исключительной компетенции государственных органов, а также обеспечивающих защиту прав и свобод граждан.
Реформирование местного самоуправления в итоге своем не означает создание механизма противодействия государству, не преследует цель отторжения местных органов от центральных, не ориентирует на действия против государства, вопреки государству или же на выполнение функций вне государства. Оно направлено на построение работы местных органов с уче¬том общегосударственных интересов в рамках Конституции и законов Республики Беларусь.
Государство берет на себя обязанности по соблюдению прав и контроля деятельности местных органов. Последние принимают на себя исполнение части государственных функций по взаимной договоренности. Местное самоуправление, интегрируясь в государственное управление, обеспечивает созидательную согласованность при выполнении местных и общегосударственных задач.
В процессе реформирования важно четко распределить задачи и полномочия между государством и местным самоуправлением, обозначить рациональную нишу за каждым из них. Это могло бы выглядеть следующим образом.
За государственной властью должны быть закреплены специальные обязанности, сохранены и упрочены полномочия, призванные обеспечить выполнение органами местного самоуправления функций, соответствующих требованиям реформы, а именно:
• выработка в целом концепции и принятие государственной программы развития и реформирования местного самоуправле¬ния, а также Кодекса местного самоуправления, их реализация;
• создание механизма и выработка условий обеспечения правовых, материальных, финансовых гарантий осуществления обязанностей государства в области местного самоуправления;
• обеспечение перехода от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем разграничения предметов ведения и функций между органами государственной власти и местного самоуправления, передачи (делегирования) органам местного самоуправления отдельных государственных функций и полномочий;

• координация работы министерств и иных подчиненных Правительству органов по вопросам реформы и обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
• расширение законами и другими законодательными актами возможностей наделения местных территориальных образований отдельными государственными полномочиями, а также передачи им объектов государственной собственности, полномочий на договорной основе, обеспечения их материальными и финансовыми средствами, необходимыми для осуществления оказанных полномочий, контроль за реализаций переданных государственных полномочий;
• установление и обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;
• создание правовой базы и условий реального регулирования отношений между республиканским и местными бюджетами; обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
• создание механизма защиты интересов самоуправляющихся территориальных общностей, не располагающих достаточными финансовыми средствами; перераспределение доходов между звеньями финансовой системы с целью устранения последствий неоднородного распределения возможных источников финансирования и расходов между отдельными территориями;
• совершенствование механизма и порядка компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти;
• обеспечение государственных гарантий финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, расширение их прав и возможностей по доступу к национальному рынку ссудного капитала для финансирования своих инвестиционных программ;
• установление более совершенного порядка образования, объединения, преобразования или упразднения административно-территориальных единиц, территориальных образований, определение и изменение их границ и наименований;
• установление нового, соответствующего современной ситуации порядка разграничения и обеспечение самого разграничения предметов ведения и полномочий между государством и местными образованиями, а также между местными территориальными образованиями по вертикали и горизонтали;
• обеспечение правового и практического регулирования и защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления;
• установление государственных гарантий избирательных прав граждан при проведении выборов местных представительных органов и органов общественного самоуправления;
• установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления. Обеспечение возможности обжалования в судебном порядке решений местных, представительных и исполнительных органов, ограничивающих или нарушающих права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях;
• регулирование и определение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
• сохранение возможности отмены соответствующими представительными органами, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, Президентом Республики Беларусь решений органов местного самоуправления, не соответствующих законодательству;

• сохранение возможности и порядка роспуска законодательным органом государства местных представительных органов в случае систематического или грубого нарушения ими требований законодательства или по иным, предусмотренным законом основаниям досрочного прекращения их полномочий;
• регулирование законами и иными правовыми актами особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, на иных территориях с особым статусом, обусловленных необходимостью обеспечения безопасности государства, а также на отдельных территориях, обусловленных соответствующими историческими и иными местными традициями, особенностями экологической, существующей или возможной техногенной ситуации;
• принятие и изменение законов об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;
• установление порядка регистрации и регистрация уста¬вов местных территориальных образований;
• законодательное определение порядка рассмотрения об¬ращений органов местного самоуправления в государственные органы и ответственности за его нарушение. Официальные обращения органов местного самоуправления, направляемые в органы государственной власти, подлежат обязательному рас¬смотрению по существу поставленных в них вопросов;
• оказание научно-методической и организационной помощи органам местного самоуправления в организации их деятельности;
• обеспечение информационной поддержки деятельности органов местного самоуправления;
• создание законодательства, регулирующего основы службы в органах местного самоуправления, системы подготовки и переподготовки для этой сферы кадров;
• разработка критериев оценки социально-экономического развития территорий, совершенствование учета и отчетности, формирование системы анализа, обобщение и обмен опытом работы органов местного самоуправления.
В свою очередь, органы местного самоуправления в ходе реформы должны быть наделены большими правами и полномочиями, на них возлагается большая ответственность в решении таких вопросов, как:
• принятие и изменение уставов местных территориальных образований, контроль за их соблюдением;
• создание условий для обеспечения социально-экономического развития территорий и регионов, эффективного использования производственного потенциала, местных сырьевых и трудовых ресурсов, стимулирования предпринимательства, привлечения целевых инвестиций;
• владение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью в пределах, установленных законом;
• осуществление контроля за деятельностью предприятий, организаций и учреждений всех форм собственности по выполнению нормативных актов, действующих на их территориях;
• внесение предложений в соответствующие органы об установлении и изменении границ территории, о переименовании населенных пунктов;
• планирование вопросов самостоятельного использования своей территории для сельскохозяйственных целей, промышленного и жилищного строительства,

предоставления пастбищ и т.д.;
• распоряжение местными финансами, формирование местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение иных финансовых вопросов в соответствии с законами Республики Беларусь, позволяющими местным органам иметь собственные статьи доходов и расходов;
• установление перечня местных органов, осуществляющих местное самоуправление в местном территориальном образовании, а также их полномочий, включая порядок их взаимодействия;
• установление порядка избрания, назначения, а также избрание, назначение органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, в том числе организация выборов органов территориального общественного самоуправления, включая назначение даты;
• комплексное социально-экономическое развитие местного территориального образования, обеспечение на его территории отдельных социально-экономических программ;
• регулирование планировки и застройки территорий местных самоуправляемых образований;
• организация, содержание и развитие местных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
• охрана общественного порядка, организация и содержание местных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
• создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, содержание и рациональное использование местного жилищного фонда и местных нежилых помещений;
• контроль за использованием земель местного территориального образования, в том числе выделенных в личное пользование, разрешение земельных споров;
• регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр, строительства подземных сооружений местного значения;
• обеспечение содержания и развития местных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
• организация снабжения населения и местных учреждений топливом;
• местное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
• благоустройство и озеленение территории местного территориального образования;
• организация утилизации и переработки бытовых отходов;
• организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
• организация и содержание местных архивов;
• организация работы по регистрации актов гражданского состояния, совершению нотариальных действий, выдаче справок гражданам, выплате пенсий и пособий согласно законодательству;
• создание условий для обеспечения населения услугами транспорта, связи, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, защита прав потребителей;
• создание условий для деятельности в местном территори¬альном образовании учреждений культуры; организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта;
• сохранение на территории местного территориального образования памятников

истории и культуры;
• организация и содержание местной информационной службы;
• создание условий для деятельности средств массовой информации местного территориального образования;
• обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
• участие в охране окружающей среды, обеспечение противопожарной безопасности, организация местной пожарной службы;
• участие в подборе, расстановке и воспитании кадров;
• рассмотрение иных вопросов, отнесенных законодательством и уставами местных сообществ к их ведению.
Важно, чтобы государственные органы и органы местного самоуправления в процессе реформирования получили не только ориентировку по вопросам дальнейшей работы, но и четкие рекомендации, образцы опыта, модельные проекты документов и типовых решений по вопросам организации своей деятельности. В частности, в целях оказания организационно-методической помощи в становлении местного самоуправления следует силами министерств, местных государственных органов осуществить подготовку методических рекомендаций по реализации переданных ими функций, отработать порядок их согласования по всем уровням власти. Важно также сформировать в стране систему анализа, обобщения и обмена опытом деятельности органов местного самоуправления. Наряду с республиканскими здесь должны сказать свое слово и созданные в областях, городах и районах структуры по вопросам местного самоуправления.
Передача отдельных полномочий на уровень местного самоуправления не должна означать снятие ответственности и полный отход вышестоящих органов от решения проблем. Нужен принципиально иной подход к обеспечению координационной работы по вертикали и горизонтали власти.
Чтобы скоординировать такие цели и подходы, было бы целесообразным на уровне Правительства Республики Беларусь:
• принять решение о создании в министерствах, а также в местных исполнительных органах в рамках существующих штатов функциональных структур по вопросам связи с органами местного самоуправления, укомплектовать их квалифицированными кадрами;
• выработать рекомендации по вопросам регулирования особенностей организации местного самоуправления в различных административно-территориальных образованиях;
• организовать проведение государственно-правовых экспериментов по отработке и апробации оптимальных моделей организации местного самоуправления с дальнейшим внедрением их в более широкую практику;

• оказать содействие в проведении мероприятий по взаимодействию органов местного самоуправления с европейскими и отечественными ассоциациями местного самоуправления.

В целях создания и накопления опыта, необходимого для распространения и широкого внедрения, было бы целесообразным организовать опорные объекты (базы) для отработки унифицированных проектных решений по вопросам деятельности и государственной поддержки местного самоуправления. Имело бы смысл централизованно, целевым порядком обеспечить подготовку и распространение научно-методической литературы, соответствующих программ обучения кадров и населения, создать для их подготовки творческие коллективы, выделить необходимые средства. Назрела также необходимость в кодификации местных нормативных актов, массовом их издании по важнейшим направлениям работы.
Нельзя сказать, что начинать работу по реформированию местного самоуправления мы должны на голом месте. Пред¬стоит полнее использовать и подчинить новым потребностям ту систему, которая в стране уже имеется, но пока еще рассчи¬тана на потребности центральных органов. При этом следует расширить ее возможности, приспособить информационные потоки с ориентацией на местные органы. Создание единой информационной инфраструктуры страны, обеспечивающей как республиканские, так и местные органы, потребует дополнительных финансовых затрат, Решить в полном объеме эту задачу возможно только на государственном уровне. Имело бы смысл соответствующим республиканским орга¬нам наряду с информационно-техническим, программно-технологическим обеспечением создать унифицированную систему показателей, необходимых для разработки прогнозов социально-экономического развития территорий; определить методику и порядок классификации и кодирования, предоставления анали-тической информации органам местного самоуправления.
В целях реформирования местного самоуправления и, прежде всего, для выработки необходимой правовой и теоретической базы необходимо объединить научные силы, занимающиеся этой проблемой (юристов, экономистов, социологов, политологов и т.д.). Важно наряду с ответом на вопрос, каким будет местное самоуправление в Республике Беларусь, определить пути его позитивного влияния на социально-экономическое развитие соответствующих территорий, на воспитание людей, а также выполнение им в новых условиях иных функций.
Следует полнее учитывать, что в систему местного самоуп¬равления человек должен входить не только как простой про¬изводитель материальных ценностей, но и как личность, не только как объект воздействия, но и как проявляющий общественную активность субъект управления, способный самостоятельно ре¬шать свои проблемы, не надеясь только на государство.
Успех предстоящей реформы будет в значительной степе¬ни зависеть от того, насколько удастся углубить политичес¬кую идею этого процесса, основанную на глубокой внутренней убежденности местного населения, его возрастающей социальной, управленческой активности, его заинтересованности в делах своей территории и государства в целом.
Обеспечение этой задачи — дело весьма сложное, предполагающее выработку организованной системы объективных и субъективных факторов внешнего воздействия на личность, системы не только вовлечения, но и обучения, создания условий, воспитания потребности у человека активно участвовать в самоуправлении. Это, по сути дела, самостоятельное направление, специальный раздел идеологической деятельности.

И еще. Надо извлечь уроки из практики происходящих в мире реформ. Нельзя допустить шараханий и обвального низвер¬жения уже имеющегося у нас положительного опыта. Местное самоуправление должно пройти длительный путь постепенных приспособлений: исторических традиций - к требованиям современного общества; региональных, местных экономических и социальных задач — к условиям развития государства в целом; местных нормативных актов - к государственному законодательству; выбранного самоуправления - к профессионально действующей государственной и общественной службе. Реформа должна проходить в условиях осмотрительности, взвешенности, сохранения преемственности в восприятии и использовании положительного опыта и недопущения политической дестабилизации в стране.

Очевидно, что реформирование местного самоуправления также немыслимо без осуществления демократии на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Следует предложить такой механизм, с помощью которого органы местного самоуправления, опираясь на общественные объединения граждан, могли бы обеспечить не только эффективное, но и максимально приближенное к каждому гражданину управление, в обеспечении которого он был бы не только заинтересован, но и готов выполнять самоуправленческие функции.