

УДК 342.571

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОЙ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
ПРИ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ, АВСТРИИ И ЯПОНИИ****А.С. ЕФРЕМЕНКО***(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

Местное самоуправление характеризуется на примере Германии, Австрии и Японии. Показано взаимодействие центральных и местных органов власти при разграничении их компетенций, формы контроля и надзора за деятельностью последних. Проведено различие в определении задач местных органов власти, решаемых в соответствующих государствах.

Смешанная модель местного самоуправления характерна таким странам как Германия, Австрия и Япония. В ней присутствуют некоторые черты англо-саксонской и континентальной моделей, хотя имеется и своя специфика. Местное самоуправление автономно, но испытывает сильное влияние со стороны государства. На органы местного самоуправления возложено исполнение как собственных, так и делегированных государственных полномочий [1].

Местное самоуправление в Германии зиждется на двух основах. Первая – это Основной закон. В нем прописано, что города и общины самостоятельно регулируют внутренние вопросы. Местное самоуправление состоит из двух частей: 1) городской совет – выборный представительный орган; 2) городская администрация. Вторая важной основой являются положения об общинах, которые в Германии принимаются Федеральными землями. Здесь урегулированы права и обязанности членов совета и такие вопросы как размер межбюджетных трансфертов, поступающих в города и общины. В остальном муниципалитеты могут предпринимать любые действия, которые они считают необходимыми или целесообразными для развития города или общины [2, с. 373].

В Японии также сложилась двухзвенная система местного самоуправления – префектуры и муниципалитеты. Они представляют собой обычные органы местного самоуправления, наряду с которыми могут создаваться особые органы местного самоуправления – особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа. Особые органы местного самоуправления создаются специально для решения конкретных задач, например, для реализации совместными усилиями крупномасштабных строительных проектов [3].

В Австрии же существует лишь один законодательно признанный уровень местного самоуправления, формируемый общинами [4].

Основной закон Германии гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти. В правовых документах земель деятельность органов местного самоуправления регулируется Конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В этих нормативных актах прослеживается, как правило, идея «сквозного управления», при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность. Поэтому у местных сообществ немного собственных полномочий в духе договорной концепции происхождения государства, и они оказываются вторичными. Доминируют же те полномочия, которые местные органы власти получают по решению государства [5]. В вопросах местного самоуправления Германия не поддерживает прямых отношений с отдельными общинами, соответствующее взаимодействие осуществляется на земельном уровне [6].

Задачи самоуправления, которые стоят перед общинами могут носить добровольный или обязательный характер. В первом случае общины самостоятельно решают, будут ли они вообще заниматься этим вопросом и каким образом. Это касается, например, строительства спортзалов, музеев и театров. Во втором случае необходимость выполнения обязанностей определена в законном порядке, и общины вольны лишь в выборе способов их выполнения.

Функции, выполняемые местными органами в Японии, могут быть объединены в три основные группы: 1) собственно местные функции; 2) «административные полномочия», под которыми понимаются функции, носящие местный характер, но требующие при их реализации государственного принуждения и санкций в случае их нарушения со стороны граждан; 3) функции, делегированные центральными ведомствами [3]. На органы местного самоуправления возлагается самостоятельное решение чрезвычайно широкого круга задач. Они должны вносить плановое начало в развитие своих территорий, заботиться о создании и поддержании в хорошем состоянии необходимой для жизнедеятельности инфраструктуры, заниматься вопросами начального и среднего образования, здравоохранения, содействовать местному предпринимательству, поддерживать сельскохозяйственное производство, регулировать трудовые отно-

шения, обеспечивать безопасность жизни и сохранность имущества граждан [7]. Общины в Австрии обладают собственными полномочиями, значительная часть из которых является обязательными, структура этих полномочий почти не отличается от той, которая присуща в Германии. В тоже время, австрийские общины имеют право обратиться к феодальным либо провинциальным властям с просьбой взять на себя выполнение какой-либо компетенции общины, если необходимость в такой передаче компетенций подтверждается, то просьба удовлетворяется [4].

Наряду с задачами самоуправления общины в Германии решают вопросы государственного уровня. Пока поставленные задачи имеют государственное значение и не трансформируются в коммунальные, государство сохраняет в той или иной степени право на указания, обязательные для исполнения, при постановке задач перед общинами государство обязано их финансировать [8, с. 63]. В Японии кроме дел, относящихся к функциям местного самоуправления, главам местных администраций поручается часть работ, относящихся к компетенции государственных органов и реализуемых за счет средств государственного бюджета. За выполнение этих работ установлена весьма жесткая ответственность глав местных администраций перед соответствующими министрами кабинета. С другой стороны, главы органов местного самоуправления наделены правом приостанавливать или не выполнять распоряжения центральных ведомств на своих территориях, если они нарушают закон [7].

Чтобы гарантировать, что города и общины будут действовать в рамках закона, в земельных министерствах внутренних дел Германии существуют правительства округов, которые осуществляют надзор за деятельностью муниципалитетов. Они могут запретить администрации выполнять решение совета, если оно противоречит законодательству. Кроме того, эти органы следят за тем, чтобы бюджеты муниципалитетов были сбалансированы [2, с. 374].

Контроль за законностью не является постоянным: контрольные проверки нормативных актов осуществляются по мере того, как в орган контроля поступает информация, относящаяся к проблематичной легальности того или иного решения. Процедура контрольных и санкционирующих мероприятий строго регламентируется законами земли. Наряду с контролем законности существует и профессиональный контроль, осуществляемый теми же органами. Он распространяется лишь на выполнение полномочий, делегированных органу самоуправления государственной властью и опирается на такие критерии как целесообразность, рациональность, соответствие государственной политике в данной сфере. Этот контроль может осуществляться не только после принятия решения, но и распространяться на проекты решений. Орган контроля в данном случае играет роль иерархически вышестоящего органа и вправе требовать отмены или изменения решений, самостоятельно изменять или отменять их. Финансовый контроль за деятельностью органов самоуправления делится на два вида: внутренний и внешний. Внутренний контроль за регулярностью и законностью финансовых операций осуществляет ревизионное управление местного сообщества. Внешний финансовый контроль осуществляется органами контроля за законностью. Во многих землях создается специальное управление, занимающееся финансовым контролем. Так, в Баден-Вюртемберге существует Управление финансового контроля общин, районные отделения которого проверяют правомерность финансовых операций общин и сообщают результаты районной администрации, которая в рамках контроля за законностью может принимать соответствующие меры. Внешний финансовый контроль также является постоянным [4].

Контроль за деятельностью общинных органов самоуправления в Австрии осуществляется на основе тех же принципов, что и в Германии. Органом контроля являются управляющие округами либо специально создаваемые ими управления. Однако полномочия, делегированные федерацией и провинцией, контролируются раздельно, федеральный центр может посылать в общины инспекции профессионального или финансового контроля [4].

Хотя в Японии существует развитая система органов местного, однако в стране действует довольно жесткий прямой контроль центральных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления и управления. За деятельностью местной полиции, школ, больниц следят определенные министерства, они же контролируют осуществление делегированных ими полномочий. Большое значение имеет финансовый контроль, так как в Японии более 70 % всех налогов идет в государственный бюджет и только 30 % – в местные бюджеты. О праве смещения губернаторов премьер-министром, о возможности смещения других избранных должностных лиц уже говорилось выше.

Деятельность органов местного самоуправления координирует специальное Министерство по делам местного самоуправления. На деле оно фактически руководит ими, давая советы и осуществляя инспекции на местах [9].

Взаимодействие центральной государственной власти с местным самоуправлением в этих странах очень схоже, но и в каждой есть своя специфика. Наиболее слаженное и эффективное взаимодействие присуще Германии о чем свидетельствует то, что государственный надзор по отношению к муниципальным образованиям осуществляют субъекты федерации. Система государственного надзора в данной сфере шлифовалась годами. До 99 % мер, принимаемых в рамках государственного надзора, носит пре-

вентивный, а не карающий характер [10]. Взаимодействию в этой стране присущи следующие признаки: 1) все уровни власти имеют собственную компетенцию, в пределах которой они самостоятельны; 2) взаимодействия органов власти городов и общин с органам управления вышестоящих уровней осуществляется по установленным процедурам. Административное вмешательство органов государственной власти возможно только в случаях нарушения законодательства или возникновения состояния «банкротства» города или общины. Государство осуществляет контроль только в отношении соблюдения государственных законов, включая контроль за исполнением обязательных полномочий и за расходованием переданных средств; 3) существует реальное влияние общин на процесс принятия решений органами государственной власти все уровней, что практически исключает принятие решений, противоречащих интересам общин. Это влияние осуществляется посредством взаимодействия ассоциации общин с органами государственной области, которые имеют соответствующие обязательства в своих внутренних регламентах; 4) управление на уровне районов носит смешанный общественно государственный характер, этот уровень управления по существу реализует процедуру согласования интересов общин и государственных интересов [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. Макарин, А.В. Теория и история политических институтов [Электронный ресурс] / А.В. Макарин, А.И. Стребков // Учебники онлайн. – Режим доступа: <http://uchebnik-online.com/133/1392.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.
2. Местное самоуправление в России и Германия. История и современность : сб. науч. ст. / Российская политическая энциклопедия ; под общ. ред.: Я. А. Пляйса, Н. М. Мухарямова. – М., 2012. – 384 с.
3. Козырин, А.Н. Административное право зарубежных стран [Электронный ресурс] / А.Н. Козырин // Юридическая библиотека Круглова. – Режим доступа: http://kruglaw.narod.ru/lit/admin_-law/kozyrin/6_4.htm. – Дата доступа: 15.08.2015.
4. Старцев, А.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] / А.Ю. Старцев // Территориальное управление: гос., регион., муницип. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm. – Дата доступа: 17.08.2015.
5. Коваленко, Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии [Электронный ресурс] / Н.Е. Коваленко // Политология. – Режим доступа: <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-kommunalnoe-samoupravlenie-v-federativnoj-respublike-germanii>. – Дата доступа: 10.08.2015.
6. Берр, Х. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Баварии [Электронный ресурс] / Х. Берр, С. Исупова // БЮДЖЕТ.RU. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/62662.php/>. – Дата доступа: 15.08.2015.
7. Государственное управление в США и Японии [Электронный ресурс] // XServer.ru. – Режим доступа: <http://www.xserver.ru/user/guvsij/9.shtml>. – Дата доступа: 16.08.2015.
8. Маркварт, Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям / Э. Маркварт // Вопросы гос. и муниципального управления. – 2008. – № 3. – С. 61–73.
9. Чиркин, В.Е. Конституционное право [Электронный ресурс] / В.Е. Чиркин // Студ. юрид. библиотека. – Режим доступа: <http://bellib.org/?p=55916>. – Дата доступа: 17.08.2015.
10. Местное самоуправление Германии [Электронный ресурс] // Государственное и муниципальное управление зарубежных стран. – Режим доступа: <http://www.gmu-countries.ru/europa/germany/germ-localgov.html>. – Дата доступа: 10.08.2015.

УДК 342.571

**МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****А.С. ЕФРЕМЕНКО****(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)**

Рассмотрены особенности существующих в Беларуси и США моделей взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Выявлены черты, характерные каждой модели. Определены факторы, влияющие на степень независимости местного самоуправления от органов центральной государственной власти. Сделан вывод о невозможности применения «американской» модели в белорусских реалиях.

При выстраивании взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления следует исходить из того, что и государственная власть, и местное самоуправление являются формами единой публичной власти. С учетом этого, должны соблюдаться в совокупности два принципа, такие как принцип функционального единства во взаимоотношениях государственной власти и местного самоуправления и принцип институциональной самостоятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления [1, с. 12].

Под моделями взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления понимается обособленные и имеющие свою специфику конструкции, которые позволяют обобщить и отчетливо определить признаки, характеризующие особенности взаимодействия субъектов государственной власти с субъектами местного самоуправления. Каждой модели взаимоотношений присущ особый комплекс существенных, юридических, функциональных, организационных, социально-экономических и иных характеристик [1, с. 20].

В юридической литературе выделяется три модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления: административная, децентрализованная и дуалистическая [1, с. 11].

1. Административная модель характеризуется прямым подчинением органов местного самоуправления органам государственной власти. Она предполагает полное «встраивание» местного самоуправления в систему государственной власти, то есть местное самоуправление, в сущности, является продолжением государственной власти.

2. Децентрализованная модель предполагает полное отделение местного самоуправления от государственной власти. Органы местного самоуправления формируются исключительно местными сообществами и решают только вопросы местного значения. Местная власть самостоятельна в тех пределах, в каких это определено законом и связана в своей деятельности с государством лишь рядом общих принципов, которые закреплены в законодательстве.

3. Дуалистическая модель является сочетанием первой и второй форм. Местное самоуправление при такой модели контролируется государством в той степени, в какой местная власть участвует в решении государственных задач. В пределах собственной компетенции, которая определяется законодательством, местное самоуправление является самостоятельным, действующим независимо от государственных институтов. В рамках данной модели местное самоуправление обладает дуалистической природой с одной стороны, оно является частью государственного механизма, с другой, – общественным институтом [1, с. 11].

Нашей стране присуща административная модель взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления. Это проявляется в следующем: 1) местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – местные органы государственной власти; 2) сфера деятельности местного самоуправления – выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, кроме тех, которые сформулированы государством; 3) всякое публичное управление – дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления – не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.

В отличие от Беларуси, в Соединенных Штатах Америки взаимоотношения между местным самоуправлением и государственной властью являются отношениями сотрудничества, в рамках которых местные органы обладают собственным политическим потенциалом. То есть они выступают в качестве партнеров. Там, где их интересы пересекаются, они действуют сообща, там же, где такое пересечение отсутствует, то они свободны от влияния друг друга и действуют независимо [2].

Так, В.Г. Шустов выделил основные критерии разграничения предметов ведения местной и государственной власти в странах с англосаксонской моделью местного самоуправления, к которой относятся США: 1) местное самоуправление рассматривается как отдельный институт относительно государственной власти; 2) отсутствует возможность совмещения функций местного самоуправления и государственного управления на местах; 3) предметы ведения местных властей определяются государством в качестве некоего «закрытого списка»; 4) в вопросах финансового обеспечения муниципалитетов основную роль играют собственные доходы; 5) государственный контроль осуществляется преимущественно судебными органами [3, с. 292].

В качестве примера может служить ситуация, которая произошла в середине августа 2014 года. Губернатор американского штата Миссури Джей Никсон 16 августа объявил чрезвычайное положение и ввел комендантский час в городе Фергюсон, где происходили массовые беспорядки из-за убийства полицейским чернокожего подростка. Горожанам в связи с принятыми мерами было запрещено выходить на улицы с полуночи до пяти часов утра. «Это проверка того, может ли общество, наше или какое-либо другое, разорвать порочный круг страха, недоверия и насилия, и заменить их миром, силой и, в конечном счете, справедливостью», – сказал Никсон в своем выступлении [4].

Население Фергюсона, которое на 70 % состоит из афроамериканцев, взбунтовалось после того, как полиция отказалась сообщить имя полицейского, застрелившего местного подростка. После инцидента в городе вспыхнули беспорядки, для подавления которых полиция применила слезоточивый газ, а через два дня были введены подразделения Национальной гвардии США [4]. Стоит заметить, что данные действия, как объявление комендантского часа и введение подразделения Национальной гвардии, были осуществлены по распоряжению губернатора, а не Конгресса или Президента.

Приведенный пример иллюстрирует, что власти субъектов федерации не могут не учитывать политические настроения в местных сообществах, поскольку от поддержки на местах во многом зависят

результаты выборов в различные властные структуры субъектов федерации. Кроме того, будучи хорошо знакомыми с положением дел в соответствующих территориальных единицах, органы местной власти зачастую способны более эффективно, чем правительства субъектов федерации, решать отдельные локальные проблемы, реагировать на непредвиденные ситуации [5].

Опека за деятельностью местных органов власти местного самоуправления осуществляется в основном косвенным путем – через центральные министерства и суд. В настоящее время такой контроль ограничивается проверкой законности решений, принимаемых местными представительными органами. В частности, проводятся инспекционные поездки государственных чиновников на места по вопросам легитимности принятых решений в сферах экологии, здравоохранения, образования и так далее [3, с. 292].

В Республике Беларусь надзор и контроль над осуществлением деятельности субъектов местного самоуправления осуществляется общей системой государственных органов, поскольку законодательство не предусматривает создания для этих целей специальных структур. Соответствующие функции реализуют Президент Республики Беларусь, Национальное собрание, Совет Министров, Комитет государственного контроля, республиканские отраслевые и межотраслевые органы управления (Министерство финансов, Министерство экономики и др.), вышестоящие Советы депутатов и исполкомы, органы прокуратуры и суда – при поступлении заявлений и исков [6, с. 266].

В США, как и в большинстве демократических государств, местная власть как группа давления в настоящее время хорошо организована в национальном масштабе. Достаточно большим политическим весом обладают ассоциации графств, муниципалитетов, мэров и тому подобных, имеющие свои представительства в Вашингтоне. Кроме того, местная власть оказывает влияние на федеративные отношения через партийный механизм, а также через лиц, представляющих интересы местных органов во властных структурах на федеральном уровне и в легислатурах штатов.

Модель взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, существующая в США, на наш взгляд, является более приемлемой, поскольку отличается демократизмом и децентрализацией по сравнению с моделью, имеющей место в Беларуси.

Однако в Республике Беларусь применение «американской» модели взаимодействия вряд ли возможно. Это обусловлено следующими факторами: отсутствием политической воли лидеров, несоответствием принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам, низким уровнем подготовки кадров в сфере местного самоуправления, а также пассивностью, проживающего на территории Республики Беларусь населения ко многим вопросам в различных сферах их жизни и неподготовленность их к практическому введению реформ в жизнь.

Даже если согласиться с мнением некоторых политологов, о том, что создание жесткой централизованной системы в какой-то степени оправдало себя, то все равно период действия этой системы сильно затянулся. В настоящее время имеет место явное пренебрежение к местным Советам депутатов, как представителям интересов граждан. Для начала, чтобы изменить действующую в настоящее время модель, необходимо создать экспертную группу, которая разработала бы Концепцию реформирования местного самоуправления. Такие группы уже создавались. К примеру, в 2002–2003 гг. экспертная группа из 25 человек разработала «Концепцию реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь», которая обсуждалась на одном из совещаний в Администрации Президента, после чего была положена «под сукно». Таких проектов было разработано более десятка, но ни один не имел дальнейшего развития [7, с. 18]. Из чего следует, что в ближайшее время никакого изменения модели взаимодействия местного самоуправления и государственной власти в Республике Беларусь не предвидится.

ЛИТЕРАТУРА

1. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. док. юр. наук : 02.08.07 / Н.Л. Пешин ; Моск. гос. ун-т. – М., 2007. – 49 с.
2. Переходов, В.А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ / В.А. Переходов // Вестн. Поволжской академии гос. службы. – 2013. – № 32. – С. 22–28.
3. Даутова, А.Р. Основные модели взаимодействия государственной власти и местного самоуправления / А.Р. Даутова // Актуальные проблемы современных общественных наук: научное знание в глобализирующемся мире : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых / редкол.: Д. Р. Пескова [и др.]. – Уфа, 2013. – С. 291–294.
4. В Фергюсоне в связи с беспорядками ввели комендантский час [Электронный ресурс] // LENTA.RU. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2014/08/17/ferguson/>. – Дата доступа: 20.04.2015.
5. Местное самоуправление и управление [Электронный ресурс] // mmkaz. – Режим доступа: <http://mmkaz.narod.ru/kpzs/lectures/107.htm>. – Дата доступа: 27.04.2015.
6. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 416 с.
7. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 55 с.

УДК 342.571

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ И СВОЙСТВА**А.С. РУДИС****(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)**

Муниципальная служба рассматривается как разновидность управленческой деятельности. Выделяются и анализируются признаки муниципальной службы, отличающие ее от иных видов деятельности в сфере социального управления. Сделан вывод о наличии множества элементов, составляющих управленческую деятельность и обуславливающих ее эффективность.

Институты местного самоуправления создаются населением для эффективного ведения общественных дел местного значения. Каков человеческий потенциал самого муниципального образования, таков во многом и персонал органов местного самоуправления. Поэтому открытость деятельности органов местного самоуправления обществу и степень вовлечения граждан в управление местными делами характеризуют уровень развития государства в целом как демократического и правового [1].

Многие отождествляют понятия государственный и муниципальный служащий. Получается, что муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органах местного самоуправления. Этим нарушается принцип независимости местного самоуправления от государства, его самостоятельности и просматривается вмешательство государства в дела местного самоуправления.

Муниципальная служба представляет собой практическое участие гражданина в осуществлении целей и функций местного самоуправления посредством исполнения обязанностей, и осуществления полномочий по муниципальной должности. Именно исполнение, означающее не просто работу в определенный отрезок времени, отведенный на нее, или какое-либо количество подготовленных и подписанных документов, а формирование властно-управленческих взаимоотношений между органом местного самоуправления и населением муниципального образования, гражданином, отношений, способствующих достижению общественно значимых интересов каждого члена общества в демократическом правовом государстве. Такой подход к муниципальной службе позволяет осознать особенность правоотношений в сфере местного самоуправления. Именно в таком контексте понимается и развивается муниципальная служба в большинстве развитых демократических государств.

Рассматривая сущность службы, прежде всего нужно обратить внимание на то, что сам этот термин многозначен. В современном словаре русского языка содержатся шесть его определений. Так, с одной стороны службами именуется многие органы государственной исполнительной, с другой – под службой понимается деятельность отдельных категорий граждан.

Так, С.И. Ожегов определяет службу как работу, занятия служащего, а также место его работы. Вполне логично, что служащий тогда «это лицо, работающее по найму в различных областях умственного труда, а служить – значит нести, исполнять службу; делать что-нибудь для кого-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказание, направлять свою деятельность на чью-либо пользу» [2, с. 223].

Другие авторы характеризуют службу как: «профессиональную деятельность определенного контингента – служащих – по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных структур». Служба, в обобщенном понимании, рассматривается как один из видов оплачиваемой профессиональной деятельности людей, в которой заинтересовано общество. С таким подходом согласен и Ю.Н. Стариков, который подчеркивает, что служба является одним из видов целенаправленной деятельности человека, общества и государства [3, с. 139]. Допустимым, помимо этого, выглядит понимание службы в «узком смысле», уже как «порядке и условиях прохождения службы в государственных и муниципальных органах, правилах поведения служащих, их обязанностях и правах, требованиях, предъявляемых к государственным и муниципальным служащим».

Таким образом, понятие службы можно определить как социальной общепольной деятельности. По мнению Д.Н. Бахраха, она состоит в управлении, обслуживании его (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей [4].

В широком смысле термин «муниципальная служба» обозначает совокупность людей, находящихся на службе муниципальных образований (органов и учреждений – юридических лиц публичного права), в узком смысле – сотрудников аппарата органов местного самоуправления, наделенных соответствующим статусом. В законодательстве Российской Федерации под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными. Данное определение конкретизирует понятие муниципальной должности [5].

Муниципальную служебную деятельность можно отнести к категории «социальное управление», которая рассматривается как процесс целенаправленного воздействия особой группы работников –

управляющих на социальные процессы, коллективы, классы для достижения поставленных целей. Основным и начальным элементом этого вида деятельности, как и любой другой управленческой деятельности, является определение цели управления – желаемого, возможного и необходимого состояния системы, которое должно быть достигнуто.

Принципы муниципальной службы – это отправные и основные начала, руководящие идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. По мнению В.С. Нечипоренко «принцип представляет собой исходное положение, основополагающую идею, объективную закономерность развития муниципальной службы, направление реализации ее целей и функций». Как отмечает Р.З. Лившиц: «Принципы охватывают всю правовую идею и придают ей логичность, последовательность, сбалансированность, освобождая от конкретики и частных». Российские правоведы, такие как Батычко В.Т., Кутафин О.Е., выделяют следующие принципы муниципальной службы: приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан, владеющих государственным языком к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего; профессионализм и компетентность муниципальных служащих; стабильность муниципальной службы; доступность информации о деятельности муниципальных служащих; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы; правовая и социальная защищенность муниципальных служащих; ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность муниципальной службы [1].

Муниципальная служба как специфический вид деятельности обладает определенными чертами [6, с. 45].

Во-первых, она носит прикладной характер - предназначена для реализации целей и функций местного самоуправления. Ее можно представить как совокупность выработанных людьми навыков, умений, способов, средств и действий человека в сфере управления.

Во-вторых, отличается интеллектуальным содержанием. Это качество двояко проявляется: с одной стороны – выработка решения и его реализация невозможно без интеллектуальной деятельности должностных лиц органов местного самоуправления, с другой стороны – требует того же от управляемого объекта – людей, осознания ими управленческого воздействия. Помимо этого, главный смысл управленческой деятельности заключается в получении нового качества управляемого процесса, что невозможно без умственных, творческих усилий [1].

В-третьих, информационность. В своей основе управленческая деятельность во многом связана с поиском и обработкой огромного массива информации, на основе которого принимаются управленческие решения. В современных условиях поток информации возрос во много раз, поэтому приемы работы муниципальных служащих с информацией должны постоянно совершенствоваться, вырабатываться новые приемы и способы, новые технические средства программы и системы обработки информации. От качества информации, ее достоверности зависит эффективность принимаемых решений и в целом решение задач в интересах населения муниципального образования.

В-четвертых, социально-психологический характер с выраженным проявлением воли. Специфика муниципальной службы связана с постоянным выполнением обязательных определенных действий, подчинения и исполнения, работы в определенном коллективе, требует подчинения собственного «Я» исполнению должности, напряжения личных качеств и согласования своих действий с целями местного самоуправления.

В-пятых, коллективность. Управленческая деятельность всегда осуществляется в коллективе, предполагает взаимодействие одних коллективов с другими, как внутри управляющего субъекта, так и с коллективами объектов управленческого воздействия, социальными группами и т.п. Формальное построение органа местного самоуправления по подразделениям и должностям создает только логическую схему для упорядочивания коллективного труда многих. Чем выше согласованность отдельных звеньев управленческой системы, отдельных должностных лиц между собой, тем эффективность местного самоуправления выше [1].

Управленческая деятельность органов местного самоуправления и его должностных лиц включает многие компоненты: людей, информацию, технические средства и др. Только сбалансированное введение в действие всех элементов управления придает ему рациональность и эффективность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тема – 16 «Муниципальная служба и муниципальный служащий» [Электронный ресурс] // Webarhimed. – Режим доступа: <http://www.webarhimed.ru/page-605.html>. – Дата доступа: 02.09.2015.

2. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под научн. ред. Н.Ю. Шведовой – Москва, 1997. – 306 с.
3. Служебное право : учебник / Ю.Н. Стариков – М. : БЕК, 1996. – 698 с.
4. Бахрах, Д.Н. Административное право : учеб. для вузов. – М., 1996. – 355 с.
5. Батычко, В. Муниципальная служба : конспект лекций [Электронный ресурс] / В. Батычко // Муниципальное право. – Режим доступа: http://www.aup.ru/books/m234/7_1.htm. – Дата доступа: 02.09.2015.
6. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 435 с.

УДК 342.571

ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА В РАЗЛИЧНЫХ СИСТЕМАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.С. РУДИС

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Исследуются особенности правового статуса главы муниципального образования. На примерах Соединенных Штатов Америки, Франции, Германии и Республики Беларусь рассматривается специфика полномочий, порядка избрания и смещения с должности глав муниципальных образований. Освещается вопрос о правовом положении местных Советов депутатов Республики Беларусь, особенностях правового статуса председателя Совета депутатов.

Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо самоуправляющейся единицы, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Он является обладателем организационно-распорядительных или исполнительно-распорядительных полномочий (если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения. В структуре любой модели муниципальной власти глава самоуправляющейся территории играет ведущую роль. Такое высокое положение главы гарантируется ему законом, который устанавливает его полномочия, и поддерживается общественным мнением, всегда склонным персонифицировать власть.

В разных странах глава муниципального образования называется по-разному: во Франции – мэром, префектом; в Федеративной Республике Германия в зависимости от типа общин муниципального образования – бургомистр, обер-бургомистр; в США – мэр, управляющий (менеджер); в Великобритании – председатель, мэр, главный администратор, лорд.

В Федеративной Республике Германия глава муниципального образования избирается населением путем прямых всеобщих выборов. В этой стране очень развито делегирование полномочий исполнительной власти. Практически во всех случаях делегирование происходит в пользу главы исполнительной власти, соответственно, совет общины не имеет никакого отношения к выполнению этих полномочий и контролю за ними. Можно привести следующие примеры делегированных полномочий: ведение статистики, организация выборов, осуществление контроля за пребыванием иностранцев, управление дорожным движением, контроль за состоянием гигиены и ветеринарии, контроль за качеством продовольственных товаров, санитарный контроль за ресторанами и барами [1]. Бургомистры могут быть отстранены от должности одним из двух способов: политическим путем – посредством отзыва избирателями либо выражения вотума недоверия представительным органом. А также в порядке дисциплинарного производства, проведенного органом государственного надзора за местным самоуправлением в связи с возбуждением или завершением уголовного преследования. В дополнение к выше названным способам законодательство ряда федеральных земель предусматривает для исключительных случаев в качестве крайней меры (*ultima ratio*) отстранение бургомистра как меру государственного надзора.

Более чем в 50 % городов США система органов власти построена на основе модели «Совет-мэр» [2]. При данной модели мэр избирается путем прямых выборов, чаще всего сроком на 4–5 лет. Он имеет право обращаться с посланиями к муниципальному Совету, определяя содержание местного нормотворчества, вправе присутствовать на заседаниях Совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает правом вето, которое является эффективным средством проведения определенной политики [2]. Известны случаи, когда лишь угроза применения вето заставляла муниципальный Совет прислушиваться к мнению мэра по спорному вопросу и даже не ставить его на голосование. Также, к функциям мэра относится обеспечение законности и правопорядка на территории муниципалитета. Если формальные полномочия мэра в этой сфере и не предусмотрены, традиционно мэр осуществляет контроль за деятельностью местной полиции. В некоторых муниципалитетах мэр обладает правом освобождать от ответственности за нарушения местных нормативных актов (но не законов штата) [2]. Практически мэр в системе отношений с муниципальным Советом является более сильной фигу-

рой. В результате муниципальный Совет крайне редко претендует на проведение политики, независимой от мэра.

Значительную популярность в США набирает система местного управления, при которой муниципальный Совет (избираемый, как и в других случаях, населением) назначает - т.е., фактически, нанимает – менеджера (управляющего). Менеджер возглавляет муниципальный аппарат и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Работает он на основании контракта, заключаемого с муниципальным Советом.

Основные обязанности менеджера заключаются в следующем: 1) координация и контроль за деятельностью всех отделов и управлений, назначение их руководителей; 2) подготовка и представление на утверждение Совета годового бюджета муниципалитета; 3) контроль за исполнением решений Совета [2]. Помимо этого, Совет может всегда уволить менеджера, если признает его работу неудовлетворительной или же по другой причине, которую сочтет убедительной.

Модель местного управления «Совет-менеджер» продемонстрировала на практике свою жизнеспособность. Даже в графствах, организационная структура которых в США является одним из самых архаичных институтов местного управления, начинает вводиться должность менеджера. Причем в ряде из них предусмотрено право жителей графства отказать в увольнении менеджера, несмотря на такое решение местного Совета. И наоборот, может быть отозван член Совета графства, проголосовавший за увольнение менеджера, если большинство жителей считает увольнение несправедливым [2].

Во Франции местное самоуправление возглавляет мэр. Он и его заместители избираются коммунальным советом в ходе тайных мажоритарных выборов. Мэром может быть избран гражданин Франции не моложе 21 года. Несмотря на то, что процедура выборов мэра прописана в уставе коммуны, на практике дело обстоит иначе – избиратели заранее знают, кто будет мэром, так как именно его фамилия стоит первой в победившем списке, и он является лидером своей команды. Учитывая, что победивший список получает n мест в органах местного самоуправления, то выбор мэра предreshен [3]. Такова традиция, и она неукоснительно исполняется, хотя и не упоминается в законодательстве.

Мэры коммун исполняют следующие обязанности: председательствуют на заседаниях коммунального совета; исполняют его постановления; руководят коммунальным хозяйством, устанавливают контакты с частным сектором; руководят полицией (в небольших коммунах); назначают тех должностных лиц коммунальной администрации, которые работают по найму [4]. Также в обязанности мэра входит выдача разрешений на землепользование, строительство, снос и производство работ в соответствии с градостроительными планами, утвержденными Советом. Мэр держит в своих руках все нити экономической жизни коммуны: имеет дело с руководителями предприятий; осуществляет финансовые полномочия (подготовка и исполнение бюджета) [3].

В случае нарушения мэром своих полномочий или допущения им грубых проступков, министр внутренних дел по представлению префекта может приостановить его деятельность на срок до 1-го месяца. Указом Президента, одобренным Советом Министров, мэр может быть отправлен в отставку.

В Республике Беларусь местное самоуправление осуществляется в том числе через местные Советы депутатов (далее – Советы), которые избираются местным населением (гражданами соответствующей административно-территориальной единицы) [5]. В соответствии со ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» советы являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления [5]. В отличие от мировой практики у нас закреплён государственный статус местных Советов. Отсюда вытекает единство государственных и местных функций. Главой муниципального образования у нас является председатель Советов депутатов, который избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования. Кандидатуры на должности председателей областных Советов вносятся депутатами соответствующих Советов, а на должности иных Советов – депутатами соответствующих Советов и председателя соответствующих вышестоящих Советов [5]. В таком же порядке вносятся предложения об освобождения председателей Советов от занимаемой должности. Председатель считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа депутатов соответствующего Совета. Председатель может быть отстранен от должности только Советом [6, с. 105].

Местные исполнительные комитеты являются представителями центральной власти на местах и подотчетны местным Советам депутатов только по вопросам, относящимся к компетенции этих Советов. По всем иным вопросам – подотчетны и подконтрольны Президенту, Правительству. [6, с. 106]. Возглавляет местные исполнительные комитеты председатель. Исторически сложилось, что в Республике Беларусь председателя исполкома называют в народе мэром или губернатором, что не отражает его реального положения, ведь он не избирается народом, а назначается на должность Президентом Республики Беларусь, следовательно, он не является представителем и выразителем воли и интересов местного населения. Исходя из сложившейся ситуации в нашей стране, необходимо произвести реформу местного само-

управления для того, чтобы оно по своим функциям соответствовало названию. Однако чтобы глава местного самоуправления в Республике Беларусь стал избранником народа, необходимо произвести реформу всего местного самоуправления. Для этого необходимо произвести децентрализацию власти, т.е. передать определенный объем властных полномочий от государственных органов местным выборным органам и наделить их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Старцевич, Я. Германская система местного управления [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm. – Дата доступа: 13.04.2015.
2. Старцевич, Я. Американская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49357.htm. – Дата доступа: 10.04.2015.
3. Новоженова, И. Мэр в политической культуре Франции [Электронный ресурс] / И. Новоженова. – Режим доступа: http://www.treeland.ru/article/luxterra/ceru/civl/mer_v_politi4eckoi_kulture_francii.htm - Дата доступа: 14.04.2015.
4. Старцевич, Я. Романская система [Электронный ресурс] : курс лекций / Я. Старцевич // Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. – Режим доступа: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49358.htm. – Дата доступа: 20.04.2015.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 декабря 2014 г. № 229-З // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. Центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под науч. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Тонпик, 2007. – 319 с.

УДК 342

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

З.А. СЕРГЕЕВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Рассматриваются основные принципы Европейской Хартии местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Обосновывается необходимость присоединения Республики Беларусь к данному международному договору.

5 мая 1949 года была создана европейская межправительственная политическая организация – Совет Европы, объединяющая в настоящее время 47 государств, с демократической формой правления. Задачами такой организации стали «защита и укрепление демократических начал и содействие реализации прав человека» [4, с. 21]. Среди прав и свобод человека, которые отстаивает Совет Европы, большое значение уделяется вопросу местного самоуправления.

Так, одним из главных источников муниципального права европейских стран является Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года в Страсбурге (далее – Хартия). В ней изложены понятие и базовые принципы местного самоуправления, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость соответствующих органов [6]. Этот документ подписан и ратифицирован 44 из 47 государств-членов Совета Европы [7], однако Республика Беларусь не входит в состав данной организации, и не подписала Хартию, соответственно, она не обязана её выполнять.

Как отмечено в преамбуле Хартии, местное самоуправление является «одной из главных основ любого демократического строя», а «право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами-членами Совета Европы» [1]. Наделение органов местного самоуправления реальными полномочиями обеспечивает эффективное разрешение проблем населения, проживающего на соответствующей территории. Без наличия в государстве самостоятельно действующей в рамках закона местной власти нельзя говорить о формировании демократического правового государства, о гарантиях прав и свобод граждан, а также о других общепризнанных мировым сообществом общечеловеческих ценностях.

Таким образом, согласно ст. 2 ч. I Европейской Хартии 1985 года во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства должен быть признан принцип местного самоуправления (децентрализации власти) [1]. К сожалению, в Конституции Республики Беларусь, как и в Законе о мест-

ном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь отсутствуют нормы, предусматривающие признание такого принципа. Это обусловлено тем, что местное самоуправление в Беларуси построено на государственной теории, которая «исходит из того, что если местные органы и избираются населением, то они, тем не менее, являются представителями государственной власти» [4, с. 10]. То есть, местная власть действует в рамках определённых органами государственной власти полномочий, под контролем центра, к тому же, в его интересах, и в меньшей мере в интересах населения. А такая организация местной власти, лишаящая население возможности самостоятельно решать вопросы местного значения, не соответствует общепризнанным европейским стандартам в области местного самоуправления.

Одним из главных принципов Европейской Хартии местного самоуправления является принцип субсидиарности. Так, согласно п. 3 ст. 4 ч. I данной Хартии осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. При этом такие органы должны действовать в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Предоставление полномочий органу более высокого уровня должно производиться только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне [1].

В Республике Беларусь действует диаметрально противоположный принцип жёсткой централизации уровня местного самоуправления. Органы местной власти не обладают полной свободой действий при решении местных вопросов, поскольку Законом о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь устанавливается зависимость Советов нижестоящего уровня от Советов вышестоящего уровня [5], что не соответствует общепризнанным демократическим началам.

Хартия также определяет следующие принципы:

– защита границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (согласно данному принципу, изменение границ территориальной сферы полномочий органов местного самоуправления допускается только с учетом мнения населения, проживающего на соответствующей территории, в том числе путём проведения референдума там, где это допускается законом);

– наличие административных структур и ресурсов, соответствующих задачам органов местного самоуправления (данный принцип предоставляет право органам местной власти самостоятельно определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, отвечающие интересам местного населения);

– наличие условий осуществления полномочий на местном уровне (такой принцип обеспечивает свободное осуществление местными выборными лицами своих полномочий и гарантирует таким лицам надлежащее денежное вознаграждение за проделанную работу и пр.);

– наличие административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления (такой контроль должен осуществляться только в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией или законом, и преследовать лишь следующие цели: обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов);

– наличие источников финансирования (для эффективного решения вопросов местного значения органы местного самоуправления должны обладать собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий);

– обеспечение правовой защиты местного самоуправления (органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления) [1].

Заложенные в Хартии принципы местного самоуправления относятся ко всем видам органов местного самоуправления. Каждая Договаривающаяся Сторона обязуется соблюдать, по меньшей мере, двадцать пунктов части I Хартии, при этом, по меньшей мере, десять должны быть выбраны среди т.н. «сердцевинных пунктов», указанных в п. 1 ст. 12 ч. II Хартии [6].

Опыт зарубежных стран показывает, что существование развитой системы местного самоуправления, основанной на ограничении прямого вмешательства государства в дела местного сообщества, является не предпосылкой, а результатом демократизации государства. А поскольку это так, в будущем присоединение Республики Беларусь к положениям Хартии не повлечет сразу и автоматически реализации вышеуказанных принципов в практической деятельности органов местного самоуправления. Потребуется время и условия для создания эффективной системы реального местного самоуправления в нашей стране. Полагаем, что присоединение Беларуси к данному международному договору явилось бы первым шагом в этом направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская Хартия местного самоуправления, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 53 с.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 3-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. – 64 с.
4. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под общ. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Топник, 2007. – 416 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Резюме договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Summaries/Html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.
7. Таблица подписей и ратификации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=2&DF=2/15/2009&CL=RUS>. – Дата доступа: 10.05.2015.

УДК 342

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМА ПРИВЕДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СООТВЕТСТВИЕ С ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИЕЙ 1985 ГОДА

З.А. СЕРГЕЕВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Анализируется действующая в Республике Беларусь модель местного управления и самоуправления. Определяется возможность приведения белорусского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с Европейской Хартией 1985 года. Выделяются основные задачи, стоящие перед государством и обществом, позволяющие реализовать на практике положения Хартии.

Процесс становления и развития местного самоуправления в Республике Беларусь берет свое начало с 1990-х годов. Так, в 1991 году был принят Закон «Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в БССР» в соответствии с которым власть на местном уровне передавалась от партийных органов и исполкомов Советам – местным представительным органам, что создавало реальные предпосылки для развития местного самоуправления. Однако, начиная с 1994 года, ситуация в стране кардинально изменилась: была выстроена строгая «вертикаль власти», действующая и на сегодняшний день [3, с. 3]. Данная система подразумевает фактически полное подчинение органов местного самоуправления государственной власти, что сказывается на невозможности проявления инициативы на местах, т.к. государство, по сути, диктует свои правила организации деятельности таких органов (государственная теория местного самоуправления).

Так, Конституция Республики Беларусь закрепляет 2 вида местной власти:

- местное управление как деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчиненных и подотчетных непосредственно Президенту Республики Беларусь;
- местное самоуправление как деятельность местных Советов депутатов, избираемых гражданами на 4 года [4, с. 35].

При этом в Республике Беларусь установлена четкая вертикаль как исполнительно-распорядительных органов, так и Советов. Единство и целостность такой системы противоречит основным началам Европейской Хартии 1985 года и не соответствует сущности местного самоуправления, которое призвано обеспечить наиболее эффективное управление на местах выборными органами с целью удовлетворения основных нужд населения (местные налоги, качество дорог, работа школ, больниц, иных учреждений и т.д.). Ведь само слово «самоуправление» означает самостоятельность какой-либо организованной социальной общности в управлении собственными делами [1].

Хартия основана на теории дуализма, которая подразумевает сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельной и неподотчетной органам государственной власти структурой, поэтому Хартия не предполагает наличия каких-либо представительных органов государственной власти в подобной структуре. Однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата [3, с. 4].

Важно отметить принципиально различные подходы к определению понятия местного самоуправления. Согласно положениям Хартии, местное самоуправление – это право и способность местных властей самостоятельно решать вопросы местного значения [2], при этом за это право можно и нужно бороться [3, с. 32]. В Законе же о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь местное самоуправление выступает в качестве формы организации и деятельности населения [5], которую можно менять, не изменяя фактического содержания [3, с. 32].

Также, в Хартии речь идет об управлении публичными делами в интересах населения [2]. В Законе к интересам населения добавлены общегосударственные интересы [5]. Такой подход противоречит природе местного самоуправления, которое в силу своего локального статуса не может исходить из общегосударственных интересов [3, с. 32].

Таким образом, ныне действующая модель местного самоуправления в Республике Беларусь не соответствует Европейской Хартии местно самоуправления. И эти «несоответствия имеют настолько принципиальный и системный характер, что позволяют экспертам заявлять о фактическом отсутствии местного самоуправления в Беларуси, а существующие местные Советы оценивать как квазиструктуры, не оказывающие реального влияния при решении вопросов местного значения» [3, с. 25].

Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993 г.). Соответственно, на нее распространяется содержание ч. 3 ст. 2 Уставной резолюции CM/RES (2007) 6 «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года: «...Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и добивается того, чтобы, в частности, на практике осуществлялись принципы Европейской Хартии местного самоуправления». С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления, которая занимается пострановым мониторингом внедрения положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены [3, с. 4].

Подписание Республикой Беларусь Хартии и следование ее основным положениям, как отмечает Г.А. Василевич, является одним из условий вступления государства в Совет Европы [3, с. 4], что на сегодняшний день также является первостепенной задачей нашей Республики, ведь сотрудничество с Советом Европы, Европейским Союзом, Международным валютным фондом и другими европейскими структурами позволит нам укрепить свои позиции на международном рынке. Однако, ныне действующая модель местного самоуправления в Республике Беларусь не позволяет реализовать на практике положения Хартии, что обуславливает невозможность вступления нашего государства в Совет Европы.

По мнению М. Кобасы, для решения данной проблемы необходимо решить следующие задачи:

- формирование политической воли лидеров для проведения реформы (при этом необходимо как получение согласия на проведение реформ от политических лидеров, так и общественная поддержка);
- децентрализация власти (передача определенного объема властных полномочий от государственных органов местным выборным органам и наделение их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами);
- приведение белорусского законодательства в сфере местного самоуправления в соответствие с принципами и нормами Европейской Хартии местного самоуправления, а также устранение противоречий между Хартией и Конституцией Республики Беларусь, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию (способ формирования органов местного самоуправления и пр.);
- подготовка и повышение квалификации кадров в сфере местного самоуправления;
- создание программ, направленных на развитие общества (проведение конференций, семинаров, оказание поддержки обществу в приспособлении к новому строю, что приведет к проявлению общественной инициативы и пр.);
- практическая реализация основных принципов Европейской Хартии местного самоуправления [3, с. 6].

Следует отметить, что когда власти не желают внедрять и развивать местное самоуправление, не смотря на реальную возможность сотрудничать с европейскими структурами, необходимо формировать соответствующие общественные организации, основной задачей которых будет информирование общества о значимости реального местного самоуправления, что в последующем приведет к проявлению общественной инициативы и, возможно, станет отправной точкой для проведения реформ в сфере местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.dogma.by/index.php?do=static&page=dictionary_law_19. – Дата доступа: 10.05.2015.
2. Европейская Хартия местного самоуправления, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.
3. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 53 с.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 3-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. – 64 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

6. Резюме договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus-/Summaries/Html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.

УДК 342

НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Е.А. САФРОНОВА

(Представлено: И.В. ШАХНОВСКАЯ)

Рассматривается определение понятия «беженец», его появление и становление в законодательстве Республики Беларусь. Автор проводит сравнительный анализ понятия «беженец», содержащегося в законодательстве Республики Беларусь и законодательстве Российской Федерации.

Проблемам правового регулирования положения беженцев посвящено небольшое количество работ. Классиком в данной области считается Г. С. Гудвин-Гилл и его книга «Статус беженца в международном праве». Имеется несколько публикаций белорусских авторов, к примеру, пособие по праву беженцев для студентов вузов Л.В.Павловой [1].

Впервые на законодательном уровне понятие «беженец» было закреплено в 1995 году, с принятием Закона Республики Беларусь от 22 февраля 1995 г. № 3605-ХІІ «О беженцах» (далее – Закон о беженцах 1995 г.) [2].

В процессе подготовки Закона «О беженцах» вопросы регулирования правовой, социальной и экономической защиты беженцев были проработаны Комитетом по миграции с Министерствами внутренних дел, иностранных дел, социальной защиты населения, финансов, здравоохранения, образования и Государственной службой занятости, а также международными экспертами Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

Большое значение для формирования государственной миграционной политики имело участие Республики Беларусь в процессе Женевской конференции по проблемам миграции в СНГ, которое стало возможным благодаря финансовой поддержке УВКБ ООН. Ведь именно Женевская конференция поспособствовала развитию законодательства о беженцах, а именно, Закона о беженцах 1995 г.

Принятие данного закона было связано прежде всего с распадом в 1991 году СССР, после которого в некоторых бывших союзных республиках участились случаи ущемления прав и законных интересов русскоязычного населения. Беларусь также испытала массовый наплыв иммигрантов, количество которых достигало до десяти тысяч человек в год, естественно, что прибывшие в нашу страну иммигранты нуждались в правовом определении своего статуса.

Закон о беженцах 1995 г. давал следующее определение понятию «беженец», беженец – это лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и прибыло на ее территорию, вынуждено оставить государство своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства (для лиц без гражданства) вследствие вполне обоснованного опасения стать жертвой преследований по признакам расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, и которое не может либо не желает из-за такого опасения пользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства [2].

Определение понятия «беженец» в Законе Республики Беларусь «О беженцах» в основном соответствовало аналогичному понятию, содержащемуся в международных правовых документах.

Однако принятый Закон о беженцах 1995 г. не реализовывался в полной мере в связи с тяжёлой экономической обстановкой в стране, поэтому, для построения более эффективной защиты беженцев был принят Закон Республики Беларусь от 16 июня 1999 г. № 268-З "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О беженцах» (далее – Закон о беженцах 1999 г.) [3], который внёс существенные изменения в Закон о беженцах 1995 года. Появилось и новое понятие «беженец».

Согласно Закону о беженцах 1999 г., беженец – лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по признаку расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь вследствие подобных обстоятельств, не может или не желает вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в силу таких опасений [3].

Исходя из определения, данного в Законе о беженцах 1999 г., чтобы лицо было признано беженцем, оно должно отвечать следующим условиям:

– должно находиться за пределами страны своей гражданской принадлежности;

- должно испытывать вполне обоснованные опасения преследования;
- эти опасения должны основываться на одном из пяти признаков:
 - расы;
 - религии;
 - гражданства;
 - национальности;
 - принадлежности к какой-либо определенной социальной группе;
 - политических убеждений;
- лицо не имеет возможности или желания пользоваться защитой страны своего происхождения или возвращаться в эту страну по причинам опасений преследования.

Основой законодательства Республики Беларусь о статусе беженца является Конституция Республики Беларусь [4], содержащая нормы, касающиеся иностранных граждан и лиц без гражданства, а именно статья 11 Конституции Республики Беларусь говорит о том, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией и международными договорами [4], и статья 12 Конституции Республики Беларусь говорит о том, что наша страна может предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность [4]. Однако в Конституции в качестве условия предоставления убежища отсутствует такое условие как преследование за принадлежность к какой-либо определённой социальной группе, поэтому возможно было бы дополнить статью Конституции и данным условием.

В Российской Федерации законодательное закрепление статуса беженца осуществляется Федеральным законом от 14 февраля 1993 г. «О беженцах» (в редакции от 30 декабря 2006 г.) [5] Согласно закону, беженец – лицо, которое не является российским гражданином и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться защитой вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Из определения понятия «беженец», содержащегося в законодательстве Российской Федерации мы видим, что оно тождественно определению понятия «беженец», данному в белорусском законодательстве, что свидетельствует о единых международных документах, в соответствии с которыми строится российское и белорусское законодательство.

И в заключении можно отметить, что термин «беженец» является «строгим» термином, то есть его содержание определяется в соответствии с принципами общего международного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Павлова, Л.В. Международно-правовой статус беженца : пособие для студентов вузов / Л.В. Павлова, А.В. Селиванов. – Минск : Тесей, 2006.
2. О беженцах : Закон Респ. Беларусь от 22 февраля 1995 г., №3605 XII [Электронный ресурс] // Эталон – Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/>. – Дата доступа: 30.09.2015г.
3. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О беженцах» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 16 июня 1999 г., №268 – 3 // Эталон – Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/>. – Дата доступа: 30.09.2015г.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 октяб. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.
5. О беженцах : Федер. закон Российской Федерации от 14 февраля 1993 г., №4528 – 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakonrf.net/o_bezhentsakh/. – Дата доступа: 30.09.2015.

УДК 342

К ВОПРОСУ О СОХРАНЕНИИ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРЕЕМСТВЕННОСТИ В СТ. 17 КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Ю.О. ВЯЛИКОВА

(Представлено: И.В. ШАХНОВСКАЯ)

Рассмотрен вопрос исторической преемственности в нормах Конституции Республики Беларусь. Уделяется внимание Преамбуле Конституции, в которой делается акцент на сохранение белорусской государственности при принятии Конституции. Проводится анализ различных редакций ст. 17 Конституции Республики Беларусь.

За всю историю подготовки проектов Конституции Республики Беларусь 1990–1994 гг. (а их было 10) в текстах закреплялось, что государственным языком Республики Беларусь является белорусский язык. В то же время Республика Беларусь обеспечивает право свободного пользования русским языком как языком межнационального общения [1].

При разработке проекта конституции 1994г. ряд партий (ССБР, ДДП) высказались за государственный статус русского языка. Опросы населения также показывали, что абсолютное большинство населения хотело, чтобы русский язык имел статус государственного. Но тогда, благодаря парламентской оппозиции партии БНФ и позиции председателя Верховного Совета С. Шушкевича удалось избежать вынесения на референдум вопроса об одном или двух государственных языках в Беларуси.

Впервые вопрос о придании русскому языку равного статуса с белорусским был поставлен на республиканском референдуме 14 мая 1995 г. Тогда за одобрение вопроса, предложенного Президентом Республики Беларусь «Согласны ли Вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским?» проголосовали 41 017 273 человека, или 83,3 %, против проголосовали 613 516 человек, или 12,7 %, 192 693 бюллетеня признаны недействительными [2, с. 134].

Новая редакция Конституции Республики Беларусь, принятая на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года закрепила новую формулировку статьи 17. Русскому языку наряду с белорусским языком был придан статус государственного языка[3].

В дальнейшем вопрос о государственном статусе не только белорусского, но и русского языка был решен в новой редакции Закона «О языках в Республике Беларусь» от 13 июля 1998 г. Согласно Закону, государство должно обеспечивать всестороннее развитие и функционирование белорусского и русского языков во всех сферах общественной жизни [2, с. 136].

Таким образом, закрепление статуса государственного языка в Республике Беларусь – сложный исторический процесс, который во многом зависел от эпохи, в которую он происходил, от политического положения нашего государства.

В Преамбуле Конституции Республики Беларусь закреплено положение, согласно которому белорусский народ принимает Конституцию – Основной Закон Республики Беларусь, опираясь на многовековую историю развития белорусской государственности [3]. Речь идет о том, что белорусское государство имеет глубокие исторические корни, истоки которых находятся в древности, по сути, о сохранении исторической преемственности.

В.К.Бабаев под преемственностью понимает «связь между различными этапами или ступенями развития, сущность которых состоит в сохранении тех или иных элементов целого или отдельных сторон по организации при изменении целого как системы» [4, с. 102].

Различные подходы существуют в трудах Г.В. Швецова. В своей монографии он сначала указывает на то, что «преемственность всегда исторична: она связана с восприятием только правовых элементов прошлого», а далее утверждает, что преемственность – это восприятие и усвоение не только правовых элементов прошлого, но и «правовых ценностей, созданных в одновременно существующих государствах» [5, с. 11–12]. В другой статье отмеченный автор воспринимает преемственность уже как некую многостороннюю связь между различными ступенями (этапами) развития права, состоящую в сохранении и использовании отдельных элементов правового наследия в процессе изменения права [6, с. 38].

Таким образом, обобщив имеющиеся научные подходы к понятию преемственности, под ней следует понимать существенную, объективно складывающуюся связь между различными этапами развития права. Преемственность должна обеспечивать стабильность правовой системы, сохранение ее наиболее важных черт при изменениях.

В соответствии со ст. 17 Конституции Республики Беларусь «государственными языками Республики Беларусь являются белорусский и русский язык». На наш взгляд, законодатель, закрепив государственный статус за двумя языками, «прервал» историю развития белорусской государственности, зародившейся еще в Полоцком княжестве, а также сохранение преемственности в праве.

Об этой проблеме упомянуто в трудах белорусских правоведов, таких как Т.И. Довнар [7, с. 7], И.И. Пляхимович [8, с. 5].

Так, И.И. Пляхимович отмечает, что «несмотря на многовековую историю развития белорусской государственности, акцент в Преамбуле имеет больше формальное, чем реальное значение. Влияние этой истории слабо проявляется в нормах Конституции. Например, не отмечены многовековым общественным развитием и белорусскоязычной лексикой конституционные названия государственных органов, должностей, правовых актов. Историческое сознание нашего народа ограничивается в основном XX веком, начиная с советского периода. Белорусский язык практически не используется в правовых актах и деятельности государства, в отличие от эпохи ВКЛ» [8, с. 9].

Ярким примером сохранения преемственности, на наш взгляд, является закрепление в Преамбуле двух названий нашего государства: «Мы народ Республики Беларусь (Беларуси)...». Выше было отмечено, что не все нормы Конституции Республики Беларусь «сохранили исторические корни», в том числе и положения ст. 17 Конституции.

Отметим, что в первоначальной редакции Конституции Республики Беларусь (1994 года) в статье 17 было закреплено, что государственным языком Республики Беларусь является белорусский язык. Республика Беларусь обеспечивает право свободного пользования русским языком как языком межнационального общения. Однако после принятия 24 ноября 1996 года на Республиканском референдуме изменений и дополнений в Конституцию данная норма была изменена.

Согласно ст. 2 Закона Республики Беларусь «О языках в Республике Беларусь» [9] «Республика Беларусь обеспечивает всестороннее развитие и функционирование белорусского и русского языков во всех сферах общественной жизни. Граждане вправе сами выбирать, каким языком им пользоваться, и на каком языке обращаться в государственные органы. Всякие привилегии либо ограничения прав личности по языковым признакам недопустимы».

Закрепление русского языка в Республике Беларусь в качестве одного из государственных языков объясняется, на наш взгляд, попыткой сохранения преемственности с правом советского периода, поскольку Беларусь долгое время находилась в составе СССР. Однако отметим, что после распада СССР каждая из стран сохранила и закрепила у себя в Конституции только язык своего государства (исключение составляет лишь наша республика). Но это не означает, что они полностью отказались от русского языка. Например, в Конституции Киргизии и Таджикистана также закреплен статус русского языка, но в качестве языка межнационального общения. Сходные нормы следовало бы закрепить и в Республике Беларусь на конституционном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василевич, Г.А. Проекты Конституции Республики Беларусь: поиск оптимальной модели (1990–1994 гг.) / Г.А.Василевич. – Минск : Право и экономика, 2014. – 308 с.
2. Василевич, Г.А. Белорусское государство на рубеже веков / Г.А.Василевич. – Минск : Право и экономика, 2006. – 467 с.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
4. Бабаев, В.К. О преемственности между социалистическими и прошлыми типами права / В.К. Бабаев // Государство и право. – 1975. – № 12. – С. 102–107.
5. Швеков, Г.В. Преемственность в праве : научно-теорет. пособие / Г.В. Швеков. – М. : Высш. шк., 1983. – 184 с.
6. Швеков, Г.В. Прогресс и преемственность в праве / Г.В. Швеков // Советское государство и право. – 1983. – № 1. – С. 37–46.
7. Довнар, Т.И. Белорусская государственность и историко-правовая наука / Т.И. Довнар // Беларусь-Китай: сб. научн. тр. – Государство и право. – 2009. – Вып.5. – С. 7–44.
8. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т.1. – 1224 с.
9. О языках в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 26 янв. 1990 г. № 3094-XI : в ред. от 13 июля 1998 г. № 187-3 // Ведомости Нац. собрания Респ. Беларусь, – 1998 г. – № 28. – Ст. 461.

УДК 342

ЗАКРЕПЛЕНИЕ СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА НА БЕЛОРУССКИХ ЗЕМЛЯХ

Ю.О. ВЯЛИКОВА

(Представлено: И.В. ШАХНОВСКАЯ)

Рассмотрен вопрос о становлении и закреплении статуса государственного языка на белорусских землях, начиная с IX века (образования Полоцкого княжества) и до 1994 г. (до принятия Конституции Республики Беларусь).

Государственными языками в Республике Беларусь являются белорусский и русский язык. Данное положение закреплено в ст. 17 Конституции Республики Беларусь 1994 г. [1].

К Конституционному закреплению 2-х языков наша Республика пришла не сразу. Более того, в разные годы, начиная с древности и заканчивая современностью, вопрос о государственном языке решался по-разному. Исходным языком на белорусских землях являлся белорусский язык, а точнее «старо-белорусский». На его развитие и использование на территории Беларуси в разные годы повлияли как политические, так и социальные события.

Период возникновения и существования Полоцкого княжества (IX–XIII) можно считать начальным этапом становления белорусской государственности. Об этом свидетельствует возникновение оригинальных произведений литературы, архитектуры, изобразительного искусства. В IX–XIII вв. культура белорусских земель, как и древнерусская культура в целом, развивалась на основе культурных традиций восточнославянских племен и культуры соседних стран, особенно Византии [2, с. 13].

После распада Киевской Руси, под напором монголо-татарского нашествия, западные земли древнерусского государства в конце XIII века вошли в состав Великого княжества Литовского [3, с. 15]. Государственным языком в этом княжестве стал старобелорусский (или «древнебелорусский») язык, развитие которого шло на протяжении XIII–XVI веков.

Важными документами княжества являлись статуты ВКЛ (1529, 1566 и 1588 г.), которые также были написаны на старобелорусском языке. Однако Статуты не содержали положений о статусе государственного языка. Старобелорусский язык формировался на основе восточнославянского языка при определенном влиянии польского и литовского языков. Именно на нем велись дипломатическая и частная переписка, дела во всех органах центральной и местной власти, судоустройство, на этот язык переводились литературные произведения, он применялся при общении коренного населения белорусских земель с литовцами, латышами, евреями, татарами [2, с.13].

Начиная с конца XVI века, старобелорусский язык стал постепенно уступать место польскому языку и его функции в обществе значительно уменьшились. Это было связано с объединением Великого княжества Литовского с Польским королевством и образованием Речи Посполитой (1569г.). Белорусский язык вытеснялся из судебного и административного делопроизводства. К концу века его употребление в судах и государственных учреждениях было запрещено. Постановление всеобщей конфедерации сословий от 29 августа 1696 года гласило, что в делопроизводстве Великого княжества Литовского «отныне все решения должны составляться на польском языке» [2, с.54].

Некоторое время старобелорусский язык продолжал выполнять коммуникативную функцию, но уже в XVII веке его окончательно заменил польский, который стал средством общения как феодальной верхушки общества, так и других сословий.

Главным документом Речи Посполитой являлась Конституция Речи Посполитой, принятая 3 мая 1791 г. Однако даже такой важный документ не содержал в себе положений о статусе государственного языка [5].

После разделов Речи Посполитой (1772, 1793, 1795 гг.) и вхождения белорусских земель в состав Российской империи возникли новые условия для формирования белорусского этноса, которые не были благоприятными, поскольку основные функции в роли государственного языка выполнял русский язык.

Так, в ст. 3 Свода основных государственных законов Российской империи 1906 г. [6] было установлено, что «русский язык есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях. Употребление местных языков и наречий в государственных установлениях определяется особыми законами». Таким образом, законодательство Российской империи позволяло принять закон, согласно которому возможно употребление белорусского языка в официальной сфере. Однако такой закон так и не был принят. Старобелорусский язык к этому периоду времени остался только в устной форме, использовался в основном в крестьянской среде, а также частично городским населением и обедневшей шляхтой.

В первой половине XIX века, благодаря простому народу, впервые встал вопрос о самостоятельности белорусского языка, что явилось одним из факторов формирования белорусского этнического самосознания [2, с. 69].

Революция 1917 года в России дала возможность белорусскому народу сформировать собственную государственность. В первые послереволюционные годы появилась белорусская периодическая печать, белорусские книгоиздательства, первые учебники для школ на родном языке.

В годы советской власти его формирование проходило в трудных и противоречивых условиях. Это привело к незнанию родного языка белорусами и нежеланию многих из них использовать его в свойстве основного языка общения на территории Беларуси. Такая ситуация объясняется рядом причин.

Во-первых, на протяжении советского времени в Беларуси хранителем и носителем родного языка выступало сельское население. Насильственная коллективизация деревни в 30-е годы XX века привела к разрушению народных традиций, оторванности крестьянина от земли, глобального переезда молодежи в города, где в основном использовался русский язык.

Во-вторых, сталинский тоталитарный режим не только содействовал вытеснению белорусского языка из государственной и общественной сфер жизни, но и уничтожил в Беларуси ряд политических и общественных деятелей, работников культуры и просвещения, многих простых людей, которые были наполнены сознанием своей принадлежности к белорусской нации. В данный период, по сравнению с предыдущим периодом, существенно сократилось применение белорусского языка органами власти, культурно-просветительными учреждениями, общественностью, выпуск литературы и периодики на белорусском языке.

В-третьих, быстрый переход на русский язык основной массы населения Беларуси был сопряжен с генетическим родством русского и белорусского языков, которые имеют много общего как в словарном фонде, так и в лексике.

Большое значение имело принятие Верховным Советом БССР в 1990 году Закона «О языках в Белорусской ССР» [4]. В соответствии со ст. 2 данного Закона белорусский язык признан государственным в республике.

Согласно ст. 3 Закона «О языках в Белорусской ССР» обеспечивается право пользования русским языком как языком межнациональных отношений, а также создаются условия для развития всех национальных языков, которыми пользуется население Беларуси. Предусматривался постепенный перевод на белорусский язык учреждений науки, культуры, образования, органов государственной власти.

В связи с принятием Закона «О языках в Белорусской ССР» Совет Министров БССР в 1991 году принял Государственную программу развития белорусского языка и языков других национальностей, проживающих в республике. Данная программа значительно расширила область применения белорусского языка, содействовала формированию в учебных заведениях белорусскоязычных классов, групп, благоприятствовала увеличению объема часов по белорусскому языку, литературе, истории и т.д. [2, с. 503]. Белорусский язык стал использоваться в государственных структурах, учреждениях, правоохранительных органах и т.д.

Начавшаяся после этого белорусизация вызвала некоторое напряжение в обществе. Начался массовый перевод учебных заведений на белорусский язык обучения. К середине 1994 года на 87 % русскоговорящих белорусов в республике осталось всего 4,9 % русских школ, 30,5 % составляли школы, в которых обучение велось на двух языках, и 64,6 % школ были чисто белорусскими.

Несмотря на все эти мероприятия, белорусский язык так и не стал языком большинства населения нашей республики.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что закрепление статуса государственного языка в Республике Беларусь – сложный исторический процесс, который во многом зависел от эпохи, в которую он происходил, от политического положения нашего государства.

Несмотря на все эти мероприятия, белорусский язык так и не стал языком большинства населения нашей республики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. Ковкель, И.И. История Беларуси: с древнейших времен до нашего времени / И.И. Ковкель, Э.С. Ярумисик – Минск : Изд. Центр «Аверсов». 2000. – 586 с.
3. Кузнецов, И.Н. История государства и права Беларуси / И.Н. Кузнецов, В.А. Шелкопляс – Минск : Дикта, 1999. – 272 с.
4. О языках в Белорусской ССР [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 янв. 1990 г. // Законы РБ 2000. – Режим доступа: <http://pravo2000by.narod.ru/baza33/d32664.htm>. – Дата доступа: 20.08.2015.
5. Довнар, Т.И. Белорусская государственность и историко-правовая наука / Т.И. Довнар // Беларусь-Китай: сб. научн. тр. / Государство и право. – 2009. – Вып. 5. – С. 7–44.
6. Свод основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. [Электронный ресурс] / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=5451>. – Дата доступа: 20.08.2015.

УДК 342

ЗАКОННОСТЬ И ГЛАСНОСТЬ КАК ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Я.А. ЗАХАРОВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Рассматривается вопрос о принципах системы местного управления и самоуправления Республики Беларусь. Проанализированы принципы законности и гласности в деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание уделено соотношению белорусской системы местного самоуправления с требованиями, предусмотренными Европейской Хартией местного самоуправления.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Республики Беларусь. Во многом именно деятельность субъектов муниципального права определяет успех реформ, проводимых с целью построения демократического, правового государства. Развитие местного самоуправления является сложным, противоречивым процессом. Сложности в проведении реформ в сфере местного самоуправления во многом вызваны отсутствием четкой позиции законодателей по определению принципов его организации. До сих пор нет четких дефинитивных норм, раскрывающих принципы местного самоуправления, нет и единства в позициях ученых по вопросу их классификации и их правового закрепления.

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами. Они местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении 1985 г., которая служит правовым фундаментом для муниципального законодательства стран-членов Совета Европы. Поскольку Республика Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы, и не ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, то правовая основа, установленная Конституцией Республики Беларусь в отношении местного самоуправления, не основана на принципах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления. Учитывая тот факт, что целый ряд норм Хартии вступает в противоречие с положениями Конституции Республики Беларусь, ратификация Европейской Хартии местного самоуправления Республикой Беларусь по формальным основаниям невозможна без изменения соответствующих конституционных норм [1].

Основы местного управления и самоуправления Республики Беларусь закреплены в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном самоуправлении). В соответствии с Законом «местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

- законность;
- социальная справедливость;
- защита прав и законных интересов граждан;
- сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
- взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
- разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
- выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
- гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
- ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
- обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;
- самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами» [2].

Отдельно остановимся на принципах законности и гласности в деятельности органов местного самоуправления, поскольку соблюдение именно этих принципов являются индикатором действительности и эффективности системы местного самоуправления в любой стране.

Принцип законности предполагает, что организация и деятельность органов местного самоуправления осуществляется на основе закона и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о контроле за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни. Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления.

Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование населения. В практике муниципального управления используются следующие способы обеспечения гласности:

- во-первых, информирование населения о заседаниях представительного органа местного самоуправления, о вопросах, решениях, обсуждаемых выборными и другими органами местного самоуправления;
- во-вторых, органы местного самоуправления должны доводить до сведения населения содержание решений, принимаемых ими. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления вступают в силу после их официального опубликования. Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления обеспечивают каждому жителю возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина;
- в-третьих, обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение жителю полной и достоверной информации о своей деятельности предполагает использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением, их встречи с избирателями, выступление в средствах массовой информации [3].

Из анализа мнений и ряда статей белорусских и зарубежных специалистов в сфере местного самоуправления следует, что белорусская система местного самоуправления и Европейская Хартия базируются на двух разных теориях. Как уже указывалось выше, система местного самоуправления, созданная и функционирующая в Республике Беларусь, основана на государственной теории местного самоуправления. Принципы и нормы Европейской Хартии сформулированы в духе теории дуализма – сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/245/38/>. – Дата доступа: 29.04.2015.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 4 янв.2010 г. №108-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – 2015.
3. Осадчий, О.В. Система принципов местного самоуправления: социологический анализ : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.08 / О.В. Осадчий. – М., 2003. – 176 с.

УДК 342

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Я.А. ЗАХАРОВА

(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)

Рассматривается принцип субсидиарности в местном самоуправлении и возможность для реализации данного принципа в Республике Беларусь. Сделан вывод о том, что субсидиарность как норма политики еще не стала практикой в Республике Беларусь, но имеет важное значение при построении системы взаимодействия между государством и местным самоуправлением.

Существенное развитие местное самоуправление в Европе получило только после окончания Второй мировой войны. В последние десятилетия на фоне процесса общеевропейской интеграции практически во всех европейских государствах проявилась тенденция к еще большему увеличению роли местного самоуправления. Как федеративные, так и унитарные государства все активнее используют местные органы власти в процессе государственного управления. Такая политика была обусловлена применением нового принципа институциональной организации государства и общества – принципа субсидиарности.

Принцип субсидиарности основан на том, что более высокий уровень управления может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению. Вмешательство вышестоящих уровней управления в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных условий, при которых такое вмешательство может считаться законным и целесообразным. Исходя из этого, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач [1].

Применение принципа субсидиарности в правовых и административных системах большинства государств, входящих в Совет Европы, причем как в унитарных, так и в федеративных, свидетельствует о его универсальном характере, а также перспективности его использования в странах, совершенствующих государственное управление. Принцип субсидиарности в полной мере нашел отражение в Европейской Хартии Местного Самоуправления, принятой в Страсбурге 15 октября 1985 года [2].

Этот принцип подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия местных и региональных властей в определении объема их полномочий. Для обеспечения эффективной работы многоуровневой структуры, построенной на принципе субсидиарности, в систему должны быть включены определенные гарантии относительно соблюдения справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями, делегированными полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления.

Принцип субсидиарности не может быть рассмотрен в отрыве от принципа солидарности. На первый взгляд, кажется, что субсидиарность и солидарность являются антиподами в том смысле, что солидарность вроде бы легче достичь в контексте централизации, при которой существует лучший баланс между богатыми и бедными, нежели в контексте крайней децентрализации.

В действительности, один из результатов анализа данной концепции состоит в том, чтобы показать, что идея субсидиарности также предполагает идею помощи и обязанности содействовать с тем, чтобы полностью принять на себя ответственность. Следовательно, субсидиарность не противоречит идее помощи и, в более узком смысле, сбалансированному распределению ресурсов между различными властями. Субсидиарность проводит мысль о том, что идея уравнивания или помощи лишена смысла, если она не ведет к появлению равной способности действовать, и не сопровождается принятием на себя ответственности. Следовательно, субсидиарность можно противопоставить содействию. Нормальным сопутствующим обстоятельством такой помощи является недвусмысленное принятие на себя ответственности бенефициантом за «полное и неограниченное» осуществление полномочий, которые были, если не переданы, то хотя бы сохранены за ним.

Для достижения баланса между солидарностью и субсидиарностью необходимо предпринять некоторые меры предосторожности на практическом уровне, равно как и установить некоторые ограничения в отношении принципов. Для достижения максимальной эффективности, организация солидарности предполагает, что местные власти и те полномочия, которыми они наделены, должны быть определены как можно точнее, хотя бы для того, чтобы иметь возможность сравнить потребности местных властей с критериями, которые также должны быть настолько объективными, насколько это возможно [3].

Так как Республика Беларусь не является членом Совета Европы, и не ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, то идея субсидиарности как норма политики еще не стала практическим принципом, организующим взаимоотношения между государством, местным самоуправлением и гражданским обществом. Однако нельзя не согласиться, что именно этот принцип может помочь сегодня определить, какие полномочия передавать «вниз», а какие оставлять у органов государственной власти. В соответствии с ним целесообразно сохранять полномочия центра тогда, когда их выполнение более эффективно осуществлять на высших уровнях власти, но центральным моментом остается тот факт, что эти полномочия должны осуществляться на уровне, который находится ближе всего к гражданам.

В Республике Беларусь существует жесткая вертикальная зависимость Советов нижестоящего уровня от Советов вышестоящего уровня, лишаящая по существу самостоятельности Советы в решении каких-либо вопросов местного значения. На мой взгляд, это не соответствует общепризнанным международным стандартам в области местного самоуправления.

Все уровни местного самоуправления в европейских государствах обладают самостоятельностью в решении государственных дел, не пересекающимися с полномочиями иных уровней местной (государственной) власти [3].

В Беларуси, действует принцип жесткой централизации уровней местного самоуправления, в то время как в Европе действует принцип субсидиарности. Как было сказано выше, данный принцип означает, что в системе вертикальных отношений между органами публичной власти полномочия распределяются следующим образом: во-первых, принятие решений должно осуществляться теми органами, которые ближе всего находятся к населению; во-вторых, если то или иное полномочие государственного органа может быть наиболее эффективно и рационально реализовано на нижестоящем уровне местной власти, то его целесообразно передать нижестоящему органу.

Идея субсидиарности имеет важное значение и при построении системы взаимодействия между государством и местным самоуправлением, и при разграничении ответственности между государством и обществом. Государство должно исполнять вспомогательные функции по отношению ко всем институтам и организациям, действующим в его рамках и служащим интересам граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ароян, А.С. Субсидиарность как концептуальная основа эффективного взаимодействия государства, местного самоуправления и гражданского общества : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / А.С. Ароян. – Ростов н/Д, 2010. – 185 л.
2. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/245/38/>. – Дата доступа: 29.04.2015.
3. Бартенев, С.А. Правовая концепция «принципа Субсидиарности» в Европейском Сообществе / С.А. Бартенев // Московский журнал международного права. – 2004. – № 3/55. – С. 23–31.