

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЕЛОРУССКОГО ПРАВА

канд. юрид. наук, доц. А.В. ЕГОРОВ
(Полоцкий государственный университет)

Анализируются факторы принятия решений органами местного управления и самоуправления. Дается понятие «фактора принятия решения». Предлагается классификация данных факторов в зависимости от объектов и субъектов, влияющих на принятие нормотворческих решений. Раскрывается содержание каждой разновидности факторов принятия местных нормотворческих решений. Затрагиваются вопросы формирования правотворческой идеологии местного характера, раскрывается содержание основных компонентов данного идеологического компонента. Обращается внимание на формирование «местной» правовой морали. Анализируются психологические компоненты нормотворческой деятельности. Факторы принятия решений нормотворческими органами местного управления и самоуправления рассматриваются сквозь призму современного формирования системы белорусского права, в которой находит свое место самостоятельный компонент – «право местного нормотворчества».

Введение. Нормативная и доктринальная сфера национального белорусского права находится в стадии активного формирования. Большую роль в этом процессе играет научная организация правильного определения преемственности правовых основ в белорусском праве. Новые компоненты системы белорусского права должны основываться на строгих доктринальных подходах в определении нормативных комплексов и связей между ними, на базе чего возможно последующее образование содержания нормативных компонентов, регулирующих определенные сферы общественных отношений. В этой связи определенный интерес представляет такой компонент системы национального права, как местное законодательство, по активности и интенсивности своего влияния на общественную жизнь претендующее стать новатором правовых традиций во всей правовой системе. Опасения по поводу различия, а иногда и противоречивости данных элементов местного нормотворчества с точки зрения единого закона вполне оправданны. Но данный период при формировании новой системы белорусского права мы должны пройти, учитывая характер данных разночтений закона и причины такого разночтения.

Представляется, что компонент местного нормотворчества должен быть доктринально определен в качестве самостоятельного звена национальной системы права. Такую роль в религиозно-общинном праве выполняет право сообществ, формирующее правовые условия и правила поведения в пределах определенной общины при следовании каноническим и другим традиционным постулатам общего действия. Такой же компонент мы можем обнаружить в континентальном праве, названный муниципальным правом, или правом местного самоуправления. Данный элемент национальной системы права имеет и конституционное закрепление. Так, Конституция Франции содержит раздел «О местных коллективах» [1, с. 680]. Аналогичные нормы содержит и Конституция Беларуси, более детально определяя статус, в том числе и нормотворческий, органов местного управления и самоуправления [2, с. 85 – 87]. К тому же, в системе национального законодательного регулирования существует самостоятельный Закон «О местном управлении и самоуправлении», который представляет собой не только доктринальную, но и непосредственную нормативную базу для формирования элемента местного законодательства в системе национального права республики [3]. Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» рассматривает решения органов местного управления и самоуправления в качестве разновидности нормативных правовых актов, которой в системе данного Закона отводится отдельное место [4, с. 78]. Таким образом, сложились все необходимые доктринальные и нормативные предпосылки для качественного и полного формирования такого важного элемента национальной системы права, как «местное право», или «право местного нормотворчества».

Основная часть. Основу формирования данного системного компонента составляют нормы, принятые органами местного нормотворчества и изложенные в соответствующих решениях, являющихся основными источниками права «местного права». Большую роль при этом выполняют факторы принятия таких решений. Целью принятия нормативного правового акта является системное упорядочение возникших отношений в обществе. Нормативный правовой акт не появляется сам по себе. Факторами его

принятия являются объективные условия позитивного функционирования общества. Поскольку решения органов местного управления и самоуправления принимаются с целью регулирования отношений местного значения, то и факторами принятия данных решений являются объективные условия, возникающие в условиях конкретного региона. Не могут рассматриваться в качестве таких объективных факторов интересы всего государства, которые якобы должны обслуживать местные органы управления и самоуправления. В таком случае решения, принимаемые местными Советами, исполнительными и распорядительными органами, утрачивают свой правовой и социальный смысл. Государство может лишь стимулировать принятие соответствующих решений на местах, но не формировать обязательность принятия решений органами местного управления и самоуправления.

Таким образом, **факторами принятия решений** органами местного управления и самоуправления являются *объективные потребности упорядочения общественных отношений в определенной сфере и в определенной местности*. Без учета специфики местного характера нормативные правовые акты не имеют полноценного действия в рамках данной территории.

Специфика региона определяется потребностями граждан, находящимися на данной территории. Эти интересы формируются под воздействием факторов материального характера, которые оказывают непосредственное влияние на сознательно-волевой компонент поведенческого настроения местного населения. Так, в регионах с градообразующими предприятиями характер потребностей местного населения будет иным, нежели в аграрно-ориентированных регионах; жители городов областного подчинения также будут иметь специфические запросы, отличные от потребностей населения районных районов.

При формировании политики местного нормотворчества общенародные потребности как бы отходят на задний план, перестают быть значимыми в данном регионе и местности. На первый план выступают конкретные запросы местного населения, которые и подлежат упорядочению посредством принятия решений местными органами управления и самоуправления. Конечно же, правовой акт не удовлетворяет сами возникающие потребности местного населения. Он просто придает условиям и процессу их удовлетворения правовую, цивилизованную, а главное, эффективную форму реализации. Правовой акт может запретить определенные действия на территории города или иного населенного пункта. Например, в условиях пожароопасности в нефтеградообразующих населенных пунктах может быть запрещено свободное посещение не только лесов, но и самой промышленной зоны, где располагаются производственные корпуса и установки. Правовой акт может по-иному определять поведение населения в условиях тех или иных событий: в местности, где велика доля иностранных граждан, условия проведения выборов могут отличаться в части образования избирательных округов, проведения досрочного голосования и т.д.

Первую группу факторов принятия решений местными органами управления и самоуправления можно определить как **объектно-ориентированную**. Речь идет о факторах материального характера, связанных с присутствием или расположением в регионе определенных материальных ценностей, особых объектов промышленного производства, а также с территориальной расположенностью населенного пункта. Данного рода факторы складываются объективно и непосредственно не связаны с субъектами, населяющими данную территорию.

Принятие решений в таких регионах должно иметь явно выраженную преемственность правовых нормотворческих традиций. Нельзя искусственно ломать устоявшиеся схемы принятия решений, кардинально менять сложившуюся нормотворческую практику, даже если новые формы кажутся более рациональными и эффективными. Объектные факторы оказываются намного сильнее субъективных решений, принимаемых больше в эмоциональном, а не прагматичном русле.

Можно выделить две разновидности объектно-ориентированных факторов, влияющих на принятие нормотворческих решений: природно-географические; производственные.

Природно-географические объектно-ориентированные нормотворческие факторы также имеют свои разновидности: территориальные и ресурсные.

Республика Беларусь занимает относительно небольшую по протяженности территорию. Вместе с тем данная территория не ограничивается лишь земными и водными пространствами. Территория Беларуси включает: сухопутное пространство, состоящее из земной поверхности; земные недра в пределах технически доступной для исследования и разработки глубины; водное пространство, находящееся в пределах территории государства; воздушное пространство – в пределах 110 км над сухопутной территорией. Каждая местность имеет свои территориальные особенности, которые влияют на принятие местных нормотворческих решений. Сама по себе географическая территория, ее ландшафт, протяженность и т.п. не оказывают непосредственного нормотворческого влияния. Территориальный фактор формирует нормотворческую политику опосредованно, через хозяйственную деятельность, которая осуществляется в условиях данной территориальной ограниченности, причем влияет не на содержание, а на формальную сторону принимаемых решений. Например, в условиях местности, где преобладает водная территория, формальное количество водоохраных актов будет большим, нежели в условиях сухопутной

местности. Стоит отметить, что характер принимаемых решений не будет отличаться от таких же актов, принятых в условиях водных территорий в другой местности.

Территориальным фактором, имеющим свое нормотворческое влияние, является наличие государственной границы, проходящей вблизи той местности, которая входит в состав приграничной территории. Принимаемые здесь нормотворческие решения должны и по форме, и по содержанию согласовываться с соответствующим законодательством, как правило, ведомственного характера.

Еще большее нормотворческое влияние оказывает *ресурсный природно-географический фактор*. В отличие от территориальных факторов, он оказывает свое нормотворческое влияние не только на форму, но и на содержание местных нормотворческих решений. Наличие полезных ископаемых, природных лесных массивов, рыбных запасов и многие другие факторы определяют суть нормотворческой специфики, присутствующей в том или ином регионе. Существуют территории, которые обладают своего рода монопольными запасами природоресурсных объектов. На таких территориях достаточно сильное влияние нормативных актов более высокой юридической силы. Например, та же добыча соли производится в соответствии с правилами определенными законодательно и на ведомственном уровне. Но подобные обстоятельства не умаляют значение местного нормотворческого звена, поскольку оно формируется объективно под воздействием, в том числе и данного нормотворческого фактора более высокой юридической силы. Речь идет о том, что при выработке и принятии местных нормативных решений, субъекты принятия должны учитывать данные объективные факторы.

Производственные объектно-ориентированные факторы, оказывающие влияние на местное нормотворчество, представляют собой хозяйственный потенциал той или иной местности, который уже имеется на момент принятия нормотворческого решения. Производственные факторы обладают относительно объективным характером, так как, во-первых, производственный потенциал региона формировался под воздействием субъективных факторов, в том числе и путем принятия решений по размещению того или иного завода, определенного производственного комплекса. Во-вторых, производственный потенциал региона может быть изменен опять же путем принятия соответствующего решения, в частности, на правительственном уровне, о перераспределении производственных площадей, элементов инфраструктуры и т.д.

Производственный фактор учитывается при принятии местного решения, исходя из его наличия на момент выработки и принятия решений. Нельзя прогнозировать изменяемую модель будущего производственного потенциала региона. Это задача более высокого, возможно, законодательного уровня. Местное нормотворчество учитывает фактор данности производственного потенциала региона на сегодняшний день.

Вторая группа факторов принятия решений местными органами управления и самоуправления является *субъектно-ориентированной*. Данные факторы не действуют в полном отрыве от объектно-ориентированных факторов, поскольку формирование субъектно-волевых критериев находится в достаточной зависимости от объективных факторов. Но вместе с тем самостоятельность данной субъектной группы факторов достаточно велика. Речь идет об обстоятельствах психологического и волевого характера, под воздействием которых формируется общественное мнение субъектов местного нормотворчества и субъектов исполнения принятых нормотворческих решений. Заметим, что волевой и психологический факторы всегда имели большое значение при принятии нормотворческих решений. В последнее время под воздействием технократических тенденций в принятии нормативных правил, волевой критерий как бы отошел на второй план. Появились жесткие регламенты и процедуры принятия нормативных правовых актов, в основу принимаемых решений механически закладывались тенденциозные взгляды политиков местного уровня и т.д. Выхолощенной оказалась сама природа, «соль» принимаемых нормотворческих решений. В результате появившиеся нормативные правила местного характера оказывались все более не исполнимыми, а общий интерес к ним у местного населения был утрачен. Сами же принимаемые решения, прежде всего по причине игнорирования субъектного психолого-волевого фактора в процессе их принятия, оказались оторванными от реальных потребностей региона и превратились в технические правила и инструкции по продаже объектов недвижимости, проведения аукционов, установления различного рода повышающих и понижающих коэффициентов и т.п. Можно сказать, что природа принимаемых актов местного нормотворчества перестала отражать местную специфику регулирования общественных отношений в данной местности. Место регулятивных правил местного значения занимают ведомственные документы и нормативные правовые акты другого, как правило, более высокого уровня юридической силы.

Для того чтобы изменить сложившуюся ситуацию в реальном состоянии местного нормотворческого звена, необходимо изменить подходы к использованию субъектно-ориентированных факторов принятия нормотворческих решений. Данные факторы имеют две разновидности: *идеологическую* и *субъективно психологическую*.

Идеологические субъектно-ориентированные факторы представляют собой доктринальный компонент местного нормотворчества, выраженный в форме местной идеологии принимаемых нормотворче-

ских решений. Носителями данного компонента являются непосредственные субъекты нормотворчества, то есть представители органов местного управления и самоуправления. Они стоят у истоков формирования местной правовой идеологии, они же и ответственны за социально результативное применение принимаемых решений. В каждом регионе формируется определенная идеология принятия нормотворческих решений. Содержание этой идеологии также имеет субъективный характер и зависит от типа руководителей местного уровня, их определенных политических взглядов, культурного, эстетического мировоззрения, общей грамотности и кругозора и т.д. В формировании рассматриваемого компонента нормотворчества большое значение принадлежит состоянию кадровой политики, а именно формированию кадрового резерва. В основе такого формирования должен лежать эволюционный принцип правопреемства местных, в том числе и нормотворческих традиций. Нарушение устоявшегося баланса в местном нормотворчестве и в традициях осуществления государственной власти чревато разбалансированием всей системы общественной и хозяйственной жизни региона.

Составляющими правотворческой идеологии местного нормотворческого звена являются:

- наличие правотворческой концепции региона, разработанной с учетом местных традиций и рассчитанной на продолжительное действие во времени;
- наличие правотворческой школы, что предполагает работу постоянно действующего семинара практических, а при возможности и научных работников – специалистов в области права, по рассмотрению проблем местного правотворчества;
- создание высококвалифицированных юридических служб на предприятиях и в учреждениях региона, и особенно в структуре органов местного управления и самоуправления, что должно выражаться в создании самостоятельных структурных подразделений – юридических отделов и управлений;
- широкое применение правовой экспертизы принимаемых нормативных решений, которая предполагает не только формальное участие и обязательность юридических оценок со стороны государственных органов, а прежде всего независимую юридическую экспертизу профессионалов;
- наличие правовой идеи развития региона, которая может формироваться фрагментарно в виде высказывания мнений специалистов в средствах массовой информации, научных статьях, но должна концентрироваться в документарно оформленной правотворческой концепции региона.

Носителями идеологической разновидности субъектно-ориентированных факторов правотворческого развития региона могут быть и представители негосударственных организаций. Но они должны иметь реальную возможность «законодательного» участия в делах региона. Такими субъектами могут быть ученые-специалисты в области права, исследователи других областей, смежных с правовыми сферами, независимые эксперты фондов, общественных организаций, в частности профессиональных союзов, и т.д. Главным требованием их практической правотворческой деятельности является формирование правовой идеи развития региона с учетом его социально-экономической специфики состояния и развития. Правовая идея предполагает оценку, как настоящего данного состояния правотворческого звена, так и перспективы его дальнейшего развития с учетом развития региона в целом. Поэтому специалисты, формирующие правовую идеологию нормотворческого процесса в регионе, должны также отличаться постоянством как по структуре своего юридического оформления, так и в доктрине качественной оценки, представляющей объективное видение развития нормотворческой концепции данной местности.

Собственно *психологическая разновидность* субъектно-ориентированных факторов принятия местных нормотворческих решений представляет собой *чувственно-эмоциональное восприятие* как самого нормотворческого процесса местного уровня, так и результатов данного процесса в виде принятых нормотворческих решений. От эмоциональной оценки решений зависит степень их исполнимости на местном правоприменительном уровне. В одном случае принятые местные решения будут желаемы к исполнению, и их социальная эффективность реализации будет достаточно высокой, в других случаях – негативного эмоционального восприятия нормотворческих решений – результат исполнимости будет крайне низким, и степень социальной результативности может быть равна нулю.

Психологические факторы местного нормотворчества имеют своих носителей – субъектов нормотворческого и правоприменительного процессов. В одном случае мы имеем дело с непосредственными участниками создания нормотворческих решений, в другом – с исполнителями принятых правил. Каждая группа субъектов имеет свои особенности, обусловленные социальным статусом этих субъектов. Есть и некоторые общие характеристики, так как и «законодатели», и исполнители нормотворческих решений формируются в одной и той же местной среде. Эти общие характеристики обусловлены спецификой пространственной ограниченности деятельности обеих групп субъектов, когда и законодатели, и исполнители решений воспринимают себя единым целым в пространственной ограниченности действия решений нормотворческого характера. Так, депутат местного Совета не может считать себя полноценным субъектом публичной власти, так как близость к реальному правоприменению не позволяет ему отрывать себя от результатов реализации нормотворческого решения, чего нельзя сказать, допустим, о депутатах республиканского Парламента.

Разница в эмоционально-психологической ориентации обеих рассматриваемых групп субъектов на местном уровне является достаточно условной и, как мы указывали, определяется социальным статусом представителя той или иной группы. Субъект, ответственный за принятие нормотворческого решения, наделен определенными властными полномочиями и в большинстве случаев несет ответственность за качество подготовки предполагаемого решения. Можно сказать, что эмоционально-психологические особенности субъектов, ответственных за принятие решений, детерминированы стрессовыми факторами боязни за не качественно принятые решения, результат которых скажется на авторитете, заработной плате, социальной оценке «законодателя» и т.п.

Субъекты, которым адресовано принятое решение, напротив, достаточно безразличны к результативности применения принятых правил. Эти субъекты всегда могут сослаться на некачественность принимаемых актов местного нормотворчества, и как бы это не выглядело парадоксально, всегда будут правы в этом. Данная группа субъектов наиболее чувствительна к другому рода материи социального характера – к социальной справедливости, которая в определенной степени всегда отражается в нормотворческом решении.

Социальная справедливость местного уровня имеет свои особенности, так как субъектно ограничена по количеству адресатов. Достаточно вспомнить претензии ветеранов Великой Отечественной войны отдельных регионов, высказываемые в прессе по поводу того, что ветераны-жители г. Минска имеют доплату к пенсии, которую не имеют участники войны в других регионах. То, что кажется справедливым для жителей одного региона, может быть несправедливым для жителей другой местности. Поэтому нормотворческие решения местного характера особенно должны учитывать специфику населения своей местности. Субъектная ограниченность адресатов принятого решения наиболее остро проявляется в форме эмоциональной оценки принимаемых решений местного нормотворческого характера.

Эмоционально-чувственное восприятие нормотворческих решений может корректироваться воспитательными средствами, которых у местных органов власти и управления имеется в достаточном количестве. Все местные мероприятия проходят с участием большого числа жителей региона – потенциальных субъектов правореализационного процесса. На всех этих мероприятиях должны присутствовать атрибуты воспитательного характера, а именно атрибутика местного характера – герб, исполнение гимнов городов, присутствие первых лиц исполнительной власти и т.д. Достаточно проанализировать отношение присутствующих к празднику, на котором присутствует председатель исполнительного комитета или всего лишь один из его заместителей. Воспитательный эффект будет разным. Атрибутивные средства имеют правовое наполнение в пространственно-временном исполнении, когда с течением времени станут изменяться отношения к решениям, принимаемым депутатами Советов, другими местными органами.

Большое значение для чувственно-эмоциональной оценки нормотворческих решений имеет формирование *местной правовой морали*, то есть представления местного населения и отдельных его индивидов о действующей системе местных нормотворческих решений, их реализации и дальнейшем развитии. У местного населения складывается некий стереотип поведения и отношения к нормотворческим правилам. Если местное правосознание подвержено правовому нигилизму в результате несовершенного местного законодательства, то ему очень трудно воспринимать в дальнейшем даже совершенные образцы справедливых нормотворческих решений.

Формирование правовой морали на местном уровне – главнейшая задача органов местного управления и самоуправления. В этой связи действенным средством является правовая пропаганда, суть которой заключается в активной популяризации специальных правовых знаний. Не секрет, что на местном уровне правовая пропаганда ведется бессистемно, не всегда научными средствами. Заметками в газетах на тему разъяснения законодательства невозможно качественно сформировать образцы местной правовой морали. На ее формирование должна быть сориентирована вся идеологическая система местных органов власти и управления.

В результате проведенного исследования относительно определения факторов принятия решений органами местного управления и самоуправления можно сделать следующие концептуальные **выводы**:

1) в качестве таковых факторов можно рассматривать лишь объективные потребности упорядочения общественных отношений в определенной сфере и в определенной местности. Без учета специфики местного характера нормативные правовые акты не имеют полноценного действия в рамках данной конкретной территории;

2) выделяется две группы факторов принятия нормотворческих решений на местном уровне: объектно-ориентированные и субъектно-ориентированные. В качестве объектно-ориентированных факторов определяются факторы материального характера, связанные с присутствием или расположением в регионе определенных материальных ценностей, особых объектов промышленного производства, а также связанные с территориальной расположенностью определенного населенного пункта. Эти факторы складываются объективно и напрямую не связаны с субъектами, населяющими данную территорию. Субъектно-

ориентированными факторами являются обстоятельства психологического и волевого характера, под воздействием которых формируется общественное мнение субъектов местного нормотворчества и субъектов исполнения принятых нормотворческих решений;

3) для изменения ситуации, сложившейся в практике местного нормотворчества, стоит изменить подходы к использованию субъектно-ориентированных факторов принятия нормотворческих решений, для чего необходимо в каждом регионе формировать определенную идеологию принятия нормотворческих решений, структурными частями которой являются следующие мероприятия: формирование правотворческой концепции региона, разработанной с учетом местных традиций; поощрение формирования своего рода правотворческой школы, что предполагает работу постоянно действующего семинара практических и научных работников; формирование высококвалифицированных юридических служб региона; применение правовой экспертизы принимаемых нормативных решений;

4) большое значение для принятия и действия нормативных решений имеет формирование местной правовой морали – представлений местного населения и отдельных индивидов о действующей системе местных нормотворческих решений и целях их реализации, для чего необходима системная популяризация правовых знаний в регионе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституции государств Европейского Союза / редкол.: Л.А. Окуньков [и др.]; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 816 с.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.
3. Национальный Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2005. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 03.08.2010.
4. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск: Интерпрессервис, 2003. – 256 с.

Поступила 07.02.2011

FACTORS OF DECISION MAKING OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT IN THE FORMATION OF BELARUSIAN LAW

A. EGOROV

The factors making the local government and local governments are analyzed. There is the notion of "decision marking factors". The classification of these factors, depending on the objects and subjects that affect the adoption of the rule-making decisions. Disclosed in the content of each variety of factors, adoption of local rule-making decisions. Touching, are questions of formation of the ideology of the local law-making character, reveals content of the main components of this ideological component. Attention is drawn to the formation of a "local" law of morality. Analyzed the psychological components of rulemaking activities. Factors making rule-making bodies of local administration and self-control are considered through the prism of modern formation of the Belarusian law, which finds its independent components – "the right of local rulemaking".