

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.