

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Демичев Д.М.

*д-р юрид. наук, проф., сопредседатель Научно-консультативного совета
при Конституционном Суде Республики Беларусь*

Последние десятилетия XX в. были охарактеризованы вступлением человечества в особую стадию цивилизации – стадию построения информационного общества. Впервые о формировании такого общества в странах Западной Европы и Японии было заявлено в трудах известного американского ученого, профессора У. Мартина и японского ученого, профессор Й. Масуда в начале 80-х годов прошлого века.

Информационное общество – это такое общество, в котором производство и потребление информации является важнейшим видом деятельности, а информация признается наиболее значимым ресурсом. Новые информационные и телекоммуникационные технологии и техника становятся базовыми технологиями и техникой, а информационная среда наряду с социальной и экологической – новой средой обитания человека.

Информационное общество – это теоретическая концепция постиндустриального общества, историческая фаза возможного развития цивилизации, в которой главными продуктами производства становятся информация и знания [1, с.78].

В конце XX в. термины «информационное общество» и «информатизация» устойчиво вошли в обиход не только специалистов в области информации, но и в лексикон политических деятелей, управленцев, юристов. В большинстве случаев это понятие ассоциируется с развитием информационных технологий и средств телекоммуникации, позволяющих на платформе гражданского общества осуществить новый эволюционный скачок и достойно его осуществить в качестве информационного общества или его начального этапа в новом тысячелетии.

Целью государственной политики Республики Беларусь в сфере информатизации является создание органами государственной власти необходимых правовых, экономических, организационных и других условий, обеспечивающих развитие процессов информатизации для защиты прав и законных интересов граждан и государства, а также обеспечение перехода к новому этапу развития страны – построению информационного общества и вступлению республики в мировое информационное сообщество. Основой этого перехода является создание единого информационно-телекоммуникационного пространства Республики Беларусь как базы для решения задач социально-экономического, политического и культурного развития страны и обеспечения ее безопасности.

Как отмечал У. Мартин, в информационном обществе перспективы социальных изменений и экономического развития в возрастающей степени зависят от информации и ее эксплуатации. В таком обществе стандарты жизни, формы труда и отдыха, система образования и рынок находятся под значительным влиянием достижений в сфере информации и знания [2, с. 115–123].

А в решении указанных задач важнейшая роль принадлежит местному самоуправлению. Самоуправление – есть самоорганизация населения территориальной единицы, жителей того или иного населенного пункта (его части), членов или участников общественного объединения, членов трудового коллектива. Оно предполагает самостоятельный выбор целей и путей их достижения самоуправляющимися структурами при сохранении взаимодействия с иерархически иными структурами с целью улучшения качества

жизни населения соответствующей территории. В демократическом обществе самоуправлением можно назвать самоорганизацию всего народа, поэтому в конституциях многих государств местное самоуправление закреплено как важнейший принцип демократической системы управления, гарантирующей местное самоуправление, и существенная составная часть конституционного строя.

Понятие «местное самоуправление» рассматривается как одно из неотъемлемых коллективных прав населения соответствующей территории и отражает сложное и многообразное явление, становление и развитие которого неразрывно связано с историческими, политическими, экономическими, этническими, культурными особенностями и традициями территории.

В большинстве стран самоуправление – это категория конституционного и муниципального права и используется обычно в конституционно-правовом регулировании, особенно в таких понятиях как «народное самоуправление», «местное самоуправление», «территориальное общественное самоуправление». Вместе с тем в ряде стран (Великобритания и др.) вопросы местного управления и самоуправления регулируются нормами административного права.

Как самостоятельное явление, местное самоуправление зародилось еще в глубокой древности. Оно существовало в качестве общинного самоуправления еще до государственно-организованного общества и прошло этапы античного мира, Средних веков и Нового времени. Отдельные исследователи находят элементы местного самоуправления даже в Киевской Руси и в период татаро-монгольского нашествия [3, с. 8–45].

В первой трети XIX в. возникновение проблемы самоуправления в западноевропейской правовой мысли представляло собой теоретический противовес практике абсолютистского государства.

Разработка теоретических проблем местного самоуправления и теории «свободной общины» была осуществлена германскими правоведом Э. Мейером, О. Ресселом, Р. Аренсом. Главная направленность ее заключается в обосновании необходимости ограничения вмешательства государства в дела общины. Основанная на идее естественного права, эта теория исходила из признания общины как независимого от государства естественно сложившегося организма. К примеру, в Конституции Бельгии 1831 г. наряду с классической триадой властей – законодательной, исполнительной и судебной – признавалась особая, «общинная» власть.

В 1848 г. в так называемую Имперскую Конституцию Германии были включены права территориальной общины.

Против концепции «свободной общины» выступил знаменитый немецкий теоретик права, профессор Гейдельбергского университета Г. Еллинек. Он писал: «...какие бы территориальные союзы ни существовали в пределах государства, территория их всегда является в то же время государственной территорией» [4, с. 479].

С середины XIX в. господствующей в теоретико-правовой науке становится «государственная теория» самоуправления. Ее основателями признаны германские правоведы Л. Штейн и Р. Гнейст. Основная идея данной теории – любая деятельность по управлению, осуществляемая носителем публичных прав и обязанностей, есть деятельность государственная. Не обособление местного союза от государства, а, наоборот, обеспечение государственных интересов и целей составляет сущность местного самоуправления.

Действующая Конституция Республики Беларусь впервые на высшем юридическом уровне закрепила местное самоуправление как важнейший неотъемлемый элемент

конституционного строя, позволяющий гражданам реализовывать свои права на основе конституционных установлений. Согласно статье 117 Основного Закона Республики Беларусь местное самоуправление (вместе с местным управлением) осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах [5]. Статья 12 Закона Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в ред. Закона от 10 января 2000 г.) уточняла конституционные установления: «Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и *основным звеном системы местного самоуправления*» [6]. Данные нормы сохранились и в принятом 4 января 2010 г. Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». «Советы – определяет статья 9 данного Закона, – являются представительными государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления» [7].

Советы депутатов – исторически сложившаяся политическая основа всей организации и функционирования государственной власти в Республике Беларусь. Первые Советы возникли в России в ходе Революции 1905-1907 гг. Некоторые функции Советов на территории современной Беларуси в 1905 г. исполняли Минский и Витебский коалиционные комитеты, а также подобные Советам органы и стачечные комитеты в других крупных городах и первоначально выступали как органы руководства стачечной борьбой.

После революции 1917 г. Советы стали «постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата» [8, с. 500]. На первоначальном этапе наблюдалась тенденция закрепления правового статуса советских представительных органов (Советов и их съездов) в духе традиций Парижской коммуны, которая была «не парламентарной, а работающей корпорацией, в одно и то же время и законодательствующей, и исполняющей законы» [9, с. 342]. В качестве принципиального положения, выдвинутого в тот период, выступал тезис о слиянии управления с законодательством [10, с.72].

В послеоктябрьский период местные органы власти Беларуси играли важную роль в решении экономических, социально-политических и культурных задач. Конституция БССР 1927 г. закрепила систему местных органов власти – окружные, районные съезды Советов, сельские, местечковые, городские Советы и их исполнительные органы. Законодательно закрепив полномочия Советов, Конституция Белорусской ССР 1937 г. зафиксировала основной принцип формирования местных органов государственной власти – всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

В годы Великой Отечественной войны местные Советы и их органы стали центрами по мобилизации населения на борьбу с немецко-фашистскими захватчиками, а в послевоенный период – на восстановление разрушенного войной народного хозяйства.

По Конституции БССР 1978 г. Советы народных депутатов составляли политическую основу государства и являлись органами государственной власти в областях, районах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах [11]. Они осуществляли руководство государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Советы формировали все другие государственные органы и сочетали в себе черты государственных

и общественных организаций. Советы функционировали в тот период как единая система представительных органов власти, включающая Верховный Совет, областные, городские, районные в городах, районные, сельские и поселковые Советы.

В целом же система Советов была характерна преимущественно для социалистических стран. Согласно данной системе депутаты местных Советов являлись представительными органами государственной власти, избирались населением соответствующей административно-территориальной единицы прямым тайным голосованием, а избранный населением Совет формировал свой исполнительный орган – облисполком, райисполком, горисполком, сельисполком и т.п.

С 1991 г. деятельность местных Советов, местных исполнительных и распорядительных органов Республики Беларусь регламентировалась Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» [12], с 1995 г. – Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [13].

В настоящее время правовой основой деятельности местных органов является Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [14].

Будучи согласно статье 12 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» основным звеном системы *местного самоуправления*, Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. Они обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления. Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

Функции и содержание деятельности местных органов характеризуются, прежде всего, их компетенцией. Как известно, к законодательным полномочиям относится право законодательной инициативы как исключительное право строго определенного конституциями органа. Осуществление права законодательной инициативы соответствующими органами или лицами и внесение в Парламент законопроекта является первоначальной стадией законодательного процесса. Согласно статье 99 Конституции Республики Беларусь право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Всебелорусскому народному собранию, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется в Палате представителей.

Местные Советы депутатов в СССР и БССР являлись самыми массовыми в системе государственной власти. Непосредственно и через создаваемые органы они руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимали и обеспечивали исполнение решений, осуществляли контроль за претворением их в жизнь. Местные Советы обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие регионов, осуществляли контроль за соблюдением законодательства расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, координировали их деятельность

в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного и иного обслуживания населения. С принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» деятельность местных Советов депутатов стала строиться на принципах самоуправления, самофинансирования, самообеспечения, согласования местных интересов с общегосударственными.

Таким образом, образуемые самим народом Советы, являясь органами всенародного представительства, состоят из представителей всех слоев общества, всех профессий. В местных Советах заложены огромные организационные возможности для постоянного привлечения широких масс народа к решению задач местного и общегосударственного значения. Местные Советы депутатов и сегодня по праву занимают центральное, ведущее место в системе органов государства, осуществляя огромную по своим масштабам деятельность в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами.

Исходя из вышеизложенного, было бы совершенно справедливым предоставить местным Советам депутатов право законодательной инициативы наряду с другими государственными органами и должностными лицами. Как представляется, это позволило бы законодательному органу лучше учитывать мнения непосредственно с мест. Кстати, в Российской Федерации согласно статье 104 Конституции РФ 1993 г. право законодательной инициативы принадлежит (наряду с другими органами и должностными лицами) и законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Согласно законодательству США в принятии поправок к Конституции США наряду с законодательным органом федерации участвуют и парламенты штатов (именуемые законодательным собранием).

Действующая в настоящее время в Республике Беларусь система местного управления и самоуправления в целом соответствует сложившейся общественно-политической и социально-экономической ситуации и в принципе в каком-либо кардинальном реформировании не нуждается. Тем не менее, с учетом поставленных Шестым Всебелорусским народным собранием 21-22 февраля 2021 г. новых, масштабных задач по повышению уровня жизни народа, продвижению страны к более высоким рубежам в этой сфере было бы целесообразным осуществить комплекс мер по укреплению Советов и исполкомов, прежде всего, первичного территориального уровня и тем самым расширить их возможности в решении многих вопросов местного значения.

В дальнейшей оптимизации нуждается количество сельских и поселковых Советов, и, прежде всего, их укрупнение, к которому следует подходить весьма скрупулёзно. При осуществлении этого процесса следует учитывать минимальные и максимальные пределы численности проживающего на соответствующей территории населения, программы строительства и размещения агрогородков, схемы развития их производственной и социальной инфраструктуры, что повлечет за собой расширение налоговой базы, улучшение бюджетной обеспеченности укрупненных Советов и исполкомов и позволит активизировать их деятельность.

В контексте реализации стоящих перед органами местного управления и самоуправления новых задач в качестве первоочередных выдвигается проблема укрепления их материально-технической и финансовой базы. Более того, наблюдается тенденция постепенного отстранения Советов и исполкомов первичного территориального уровня от реализации ими своих прямых функций – исполнения своих же бюджетов, а самое главное – лишения расходных полномочий.

Проблемы повышения эффективности функционирования местных органов управления и самоуправления в реализации задач, поставленных Шестым Всебелорусским народным собранием 11-12 февраля 2021 г. и прошедшим под лозунгом «Вместе – за сильную и процветающую Беларусь!», органически связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования и использования всех демократических институтов, форм организации их деятельности, закрепленных в законодательстве, поиска оптимальных решений в данной сфере. В утвержденной Шестым Всебелорусским собранием Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021-2025 гг. предусматривается обеспечение стабильности в обществе, рост благосостояния населения, повышение качества и создание комфортных условий жизни граждан за счет модернизации экономики, наращивания социального капитала на основе роста конкурентоспособности экономики, привлечения инвестиций и инновационного развития.

Приоритетными направлениями деятельности органов местного управления и самоуправления на ближайшие пять лет «Сильные регионы» – это создание комфортных и безопасных условий жизни и труда населения, развитой социальной инфраструктуры, высокой мобильности, привлечения инвестиций в новые эффективные производства

Внедрение новых информационных систем, а также развитие функциональных возможностей действующих инфраструктурных элементов электронного правительства в значительной степени упростит информационное взаимодействие между гражданами и органами местного управления и самоуправления посредством применения современных цифровых решений.

В рамках Государственной программы «Цифровое развитие Беларуси» на 2021-2025 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2021 г. № 66 [15], предусматривается выполнение мероприятий по развитию современной информационно-коммуникационной инфраструктуры, внедрению цифровых инноваций в отраслях экономики и технологий «умных городов». В цифровой формат переводятся процессы, сопровождающие жизнедеятельность граждан. Населением активно используется сервис для подачи в электронном виде заявок по решению коммунальных проблем (портал «Мая Рэспубліка»). Для организации работы диспетчерских служб предприятий жилищно-коммунального хозяйства, упорядочения и повышения эффективности их работы применяется АИС «Диспетчерская служба». На ее базе функционируют мобильные приложения «Мобильный Мастер» и «Мобильная Диспетчерская», которые активно используются специалистами коммунальных служб в процессе выполнения работы.

В соответствии с подпрограммой «Региональное цифровое развитие», как составной части Государственной программы «Цифровое развитие Беларуси» на 2021-2025 гг., планируется выполнение мероприятий, направленных на практическое решение задачи по повышению уровня комфорта и безопасности жизнедеятельности населения посредством создания и внедрения технологий «умных городов», включая системы удаленного мониторинга и учета состояния жилищного фонда, расхода энергоресурсов, состояния окружающей среды, видеоаналитики и др. Создание региональной государственной типовой цифровой платформы «Умный город (регион)», предназначенной для цифровой трансформации процессов регионального управления, позволит успешнее решать задачи социально-экономического развития регионов, организации информационного взаимодействия, включая выстраивание обратной связи органов местного управления и самоуправления с гражданами.

В результате цифрового регионального развития будет обеспечено построение современной, отвечающей технологическим вызовам системы управления регионами. Ключевым вектором региональной политики станет создание комфортных условий для жизни, работы и самореализации человека, повышение качества и доступности жилья, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

В этих целях на качественно новой основе должны совершенствоваться методы работы органов местного управления и самоуправления, и прежде всего, сессионная деятельность Советов со всеми ее демократическими началами как основная форма их деятельности.

Следует улучшить координацию взаимодействия разноуровневых Советов и Советов одного территориального уровня, их постоянных комиссий, а также исполнительных и распорядительных органов. Целесообразно расширить перечень вопросов, составляющих исключительные полномочия Советов, особо выделив обязательное утверждение на сессиях ежегодных региональных программ по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы.

Поиск новых, более совершенных систем руководства, форм и методов организационно-правовой деятельности органов управления и самоуправления в условиях формирования информационного общества является важнейшим резервом повышения их социальной роли в решении вопросов местного значения в сочетании с общегосударственными задачами и интересами, активизации и расширению диапазона функционирования местных Советов всех трех территориальных уровней. Необходимо, чтобы любая важная государственная задача получала свое действенное практическое воплощение в регионах. Формулировка «Страна сильна своими регионами» должна быть насыщена реальным содержанием. Задача органов местного управления и самоуправления в государственном строительстве и управлении – проявлять постоянную заботу об условиях жизни и труда граждан, грамотно использовать реально существующие в каждом регионе экономические ресурсы, изыскивать возможности дальнейшего роста, правильно оценить конкурентные преимущества и определить движущие силы экономической модернизации, разумно позиционировать, привлекать в приоритетные отрасли инвестиции и инвесторов как ключевых участников модернизационного процесса. Это позволит органам местного управления и самоуправления более четко определить и занять свое особое место и роль в государственно-правовом механизме, наиболее полно реализовать возложенные на них функции и осуществить свою социальную предназначенность.

Список использованных источников

1. Демичев, Д.М. Конституционно-правовое регулирование формирования информационного общества в Республике Беларусь: теория и практика / Д.М. Демичев // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 6. – С. 78.
2. Мартин У. Дж. Информационное общество (Реферат) / У. Дж. Мартин // Теория и практика общественно-научной информации. Ежеквартальник / АН СССР. ИНИОН; Редкол.: Виноградов В.А. (гл. ред.) и др. – М., 1990. – № 3. – С. 115–123.
3. Постовой, Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика / Н.В. Постовой. – М. : Реклам.-изд. центр «Федоров», 1995. – С. 8–45.
4. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1908. – С. 479.
5. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. –1/6032; Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 12.10.2021. – 2/2844; 04.03.2022. – 1/ 20213.

6. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/137.
7. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
8. Ленин, В.И. Тезисы и доклад о буржуазной демократии и диктатуре пролетариата / В.И. Ленин. Полн. собр. соч. – Т. 37. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1969. – С. 500.
9. Маркс, К. Гражданская война во Франции / К. Маркс // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Изд. второе. – Т. 17. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1960. – С. 342.
10. Ленин, В.И. Десять тезисов Советской власти / В.И. Ленин. Полн. собр. соч. – Т. 36. – М.: Изд-во полит. лит-ры, 1974. – С. 72.
11. Конституция Белорусской ССР 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 144.
12. Ведомости Верхов. Совета БССР. – 1991. – № 11. – Ст. 122.
13. Ведомости Верхов. Совета Респ. Беларусь. – 1995. – № 15 – 16. – Ст. 169.
14. Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.
15. Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 05.02.2021. – 5/48755.