

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ПРОЦЕССАХ СОЦИАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

В процессе становления и развития суверенной белорусской государственности актуальное значение приобрело исследование механизмов функционирования, проблем организации и совершенствования политической системы Беларуси в контексте формирования правового демократического государства и гражданского общества. Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с анализом динамики развития института местного самоуправления, его социально-политической роли в ходе системной трансформации белорусского общества.

Исторический опыт развития современных политических систем свидетельствует о важной роли локальной демократии в становлении правового государства и гражданского общества, необходимости дополнения модернизации центральных институтов политической системы реформой органов местной власти, которые в новых социально-политических условиях развития белорусского общества могут стать важнейшим средством формирования и укрепления основ демократии.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов в СССР были предприняты первые попытки децентрализации системы государственного управления, утверждения реальной самостоятельности местных органов власти. Нормативно-правовой основой процесса формирования реального местного самоуправления был призван стать принятый в апреле 1990 года Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который отразил новые подходы к проблемам организации системы территориального самоуправления [7].

Этот законодательный акт определил основные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления, которые в отличие от сложившейся в Советском Союзе теории и практики организации государственной власти и управления были отнесены не к

структурам государственного управления, а к институтам местной власти. Основываясь на положениях Европейской хартии местного самоуправления (1986), закон закрепил принцип субсидиарности в распределении компетенции между местными органами власти разного уровня, а также предусматривал расширение полномочий Советов низового уровня, укрепления их экономической базы.

Курс на переход от административно-командной системы управления к утверждению местного самоуправления, основанного на демократических принципах, участии граждан в принятии общественно значимых решений, активизировал деятельность ученых и практиков, начавших разрабатывать проблемы совершенствования организации местной власти, повышения роли и статуса местных Советов в контексте вопросов преобразования политической системы, развития механизма социалистического самоуправления народа и правового государства (работы Г.В. Барабашева, И.П. Ильинского, К.Ф. Шеремета и др.).

Материалы круглого стола, проведенного в Институте государства и права Академии наук СССР (май 1990) свидетельствуют, что в научных кругах в этот период были представлены различные подходы к проблемам взаимоотношений Советов и исполнительных комитетов, соподчиненности исполкомов, принципов взаимодействия центральных органов государственной власти и местного самоуправления [8, с. 28-38]. Вместе с тем участники круглого стола констатировали необходимость разработки собственно концепции местного самоуправления, подготовки серии нормативных актов в развитии закона, четкого определения предметов ведения органов самоуправления, формирования достаточной материально-хозяйственной базы их деятельности.

Принятие Закона «Об общих началах местного самоуправления в СССР» положило начало обновлению нормативно-правовой основы функционирования местной власти в союзных республиках. В феврале 1991 года Верховный Совет БССР утвердил Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР», который стал одним из отправных пунктов становления системы местного самоуправления Республики Беларусь. В этой связи рассмотрим генетический аспект эволюции местного самоуправления в Беларуси.

Проблема периодизации становления системы местного самоуправления в условиях суверенной Беларуси пока получила освещение только в публикациях отдельных отечественных исследователей. Так, например, анализируя тенденции в реформировании местного самоуправления в Беларуси, Г.Г. Куневич полагает, что «тенденция в развитии

местного самоуправления на принципах Европейской хартии территориального самоуправления (1990 – 1993) сменилась застоєм в реформировании местной власти (1994 – 1999) или попытками квазиреформ на принципах усиления централизации и администрирования (1995–1998), потом опять наступил период забвения проблемы местного самоуправления» [16, с. 97].

По мнению Н.В. Сильченко и Н.В. Мисаревич, учитывая отношения к самоуправлению со стороны властных структур и «демократически ориентированной части белорусского общества», в развитии местного самоуправления в современной Беларуси можно выделить два этапа: 1) с 1991 по ноябрь 1994 года и 2) с ноября 1994 года и по настоящее время [22, с. 43].*

В качестве основы периодизации эволюции местного самоуправления могут быть использованы качественные изменения политической системы независимой Беларуси, в ходе которых трансформировалась не только модель взаимоотношений высших органов государственной власти, но и механизм государственного управления, включающий и органы местного самоуправления. В этой связи с известной долей условности можно предложить следующую периодизацию развития системы местного самоуправления Республики Беларусь.

Первый этап становления системы местного самоуправления, хронологически включающий 1990 – 1994 годы, представляет собой этап институционализации местного самоуправления в рамках политической системы Беларуси. Начало этапа связано с выборами депутатов местных Советов народных депутатов 1990 года. В результате выборов, проходивших впервые на конкурентной основе, были сформированы новые местные представительные органы, основной период деятельности которых пришелся уже на время становления государственной независимости Беларуси.

Итоги выборов показали, что в условиях изменения сложившегося механизма проведения избирательных кампаний, развития процессов демократизации политической системы наметилась тенденция трансформации модели мобилизационного электорального поведения населения. Впервые за многие десятилетия политической истории советского общества начинает утверждаться возможность каждого гражданина в условиях состязательных выборов самостоятельно принимать

* Подробная характеристика данных этапов представлена в работе указанных авторов.

решение о своем участии в голосовании, что незамедлительно сказалось на уровне электоральной активности населения: если традиционно он составлял порядка 99%, то в марте 1990 года к избирательным урнам пришло 86,6% избирателей [9, с. 1].

В ходе избирательной кампании проявилось существование региональных различий в электоральном поведении белорусских граждан, прежде всего отличия в активности горожан (особенно жителей столицы) и сельского населения, что непосредственно отразилось на формировании депутатского корпуса местных Советов. В Минском городском совете даже после повторных голосований и выборов (это также не было характерно для практики избирательных кампаний в СССР) 25,6% депутатских мандатов оказались вакантными (в целом по республике по Советам всех уровней – 1,1%) [21, с. 1].

В феврале 1991 г. был принят Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР», который определил понятие, принципы и систему местного самоуправления. Согласно статье 1 закона местное самоуправление – это «форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные и общественные органы всех социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств» [4].

Впервые в белорусском законодательстве было использовано понятие «система местного самоуправления», которая включает в себя Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, домовые и уличные комитеты), а также различные формы прямого участия граждан в решении общественных дел (местные референдумы, собрания жителей и т.д.). Таким образом, закон закрепил местное самоуправление как сложноструктурированный социально-политический институт, обеспечивающий управление и регулирование комплекса социальных отношений и процессов в рамках соответствующих административно-территориальных единиц.

Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР», по мнению отечественных исследователей, несомненно, сыграл положительную роль в процессе совершенствования системы территориального управления Беларуси, расширении компетенции и значения местного самоуправления как института власти и субъекта социально-политических процессов [23, с. 35]. Этот закон, составив-

ший основу пакета нормативно-правовых актов, регулирующих местное самоуправление, вместе тем сохранил в ряде своих принципиальных положений преемственность с моделью государственного местного управления, а также недостаточно четко и последовательно разрешил некоторые проблемы функционирования местных органов власти:

- продолжала сохраняться иерархичная структура системы местных Советов с ее соподчиненностью исполнительных органов по вертикали. При этом не четко разграничивалась компетенция Советов различных уровней, что негативно сказывается и сегодня на эффективности осуществления ими своих функций. В законе, следовательно, не получил отражения принцип субсидиарности, закрепленный в общесоюзном законе;

- определив экономические основы деятельности органов местного самоуправления, их полномочия в области управления местным хозяйством, закон рассматривает коммунальную собственность как разновидность государственной собственности, а не собственность соответствующих административно-территориальных единиц;

- закрепляя статус Советов депутатов как основного элемента в системе местного самоуправления, наделенного комплексом соответствующих полномочий и прав, закон не последовательно урегулировал механизм взаимодействия местных представительных и исполнительных органов, соотношения их компетенции.

Практическая реализация Закона «О местном самоуправлении» проходила в условиях распада политико-государственного устройства Советского Союза и конституирования политической системы суверенного белорусского государства. Эти процессы развивались на фоне и в тесной связи с системным кризисом общества, в ходе которого началась дезорганизация механизма государственного управления, сопровождавшаяся падением его эффективности, а как следствие – снижением социальной и политической стабильности в республике.

В этот период возрос уровень критического отношения населения к деятельности как центральных органов государственной власти и управления (Верховному Совету и Совету Министров), так и структур местной власти. Данные мониторинговых социологических исследований, проведенных сотрудниками Академии наук Беларуси, показывают, что уровень доверия граждан к Совету Министров за 1992 – 1994 гг. снизился в два раза – с 16% в 1992 году до 8% в 1994 году, при этом число респондентов, не доверяющих правительству, осталось стабильным (43%) [2, с. 243]. Аналогичные тенденции были характерны и для

оценок гражданами деятельности местных органов власти: если в 1990 году им доверяло 34,5% респондентов, то в 1996 году этот показатель составил только 16% [2, с. 243]. Следует заметить, что за указанный период значительно возросло число респондентов, затруднившихся определиться с ответом на вопрос о своем доверии местным органам власти – 14 и 30% соответственно. Этот факт свидетельствует об отсутствии интереса респондентов к деятельности местной власти, следовательно, и информации о них.

Можно обратить внимание также на результаты социологического исследования, проведенного на протяжении второй половины 1992 года в г. Новополюцке по проблеме отношения граждан к деятельности Совета народных депутатов и городского исполнительного комитета [26, с. 15-18]. Данные этого исследования свидетельствуют о резком росте критического отношения жителей Новополюцка к деятельности местных органов власти, который произошел за сравнительно короткий промежуток времени. Так, если в июле число недовольных работой местного Совета и исполкома составляло 19,8% респондентов, то в сентябре эта группа включала 41,1%, в декабре – уже 55,1% опрошенных. Таким образом, только за полгода количество недовольных деятельностью местных властей выросло почти в три раза; за этот же период произошло двукратное снижение числа респондентов, удовлетворенных работой городских органов власти, – с 39,8 в июле до 19,2% в декабре.

Проведенные республиканские и региональные социологические исследования показывают, что сложившееся положение на местах отражало сложную социально-экономическую и политическую обстановку, характерную в целом для всей республики. Вместе с тем развитие ситуации в рамках конкретных административно-территориальных единиц определяется не только динамикой макроэкономических и общеполитических процессов, но и конкретными локальными условиями, среди которых – возможность местных органов власти обеспечить жизнедеятельность населения соответствующей территории, особенности социально-экономического положения, социально-демографической ситуации и пр. Так, например, если в 1985 году величина денежных доходов в расчете на душу населения по областям республики различалась в 1,2 раза, то в 1992 году – 1,5, а в 1993 году уже в 1,8 раза [25, с. 5].

В условиях дестабилизации социально-экономической ситуации, снижения уровня жизни населения росла степень неудовлетворенности граждан состоянием социальной инфраструктуры, организацией охраны общественного порядка, социальной защиты и других сторон

жизни, составляющих важнейший контекст жизнедеятельности личности [2, с. 245-248]. В то же время возрастали патерналистские ожидания населения, связывающего решение жизненных проблем, улучшения своего материально-бытового положения с государственной властью, в том числе и местными органами власти.

На этот аспект обращалось внимание и в ходе работы круглого стола, организованного в 1992 году в Академии управления, участие в котором приняли представители Верховного Совета, руководители районных и областных Советов [24, с. 12-16]. Однако реальные возможности органов местного самоуправления по регулированию развития административно-территориальных образований, решению социальных проблем, как показывают выступления участников круглого стола, результаты социологического опроса руководящих работников местных органов власти [1, с. 3-8], оказались затруднены.

Изменились сами условия деятельности органов государственного управления, оказавшихся перед необходимостью выполнять свои функции в период не только системного кризиса общества, который предъявляет новые требования к методам управления, профессиональным качествам государственных служащих, но и формирования политической системы Республики Беларусь. Соответственно, началась трансформация механизма государственного управления, изменился и круг задач, решаемых структурами власти на всех уровнях.

Снижение эффективности деятельности исполнительной власти республики, органов местного самоуправления активизировали дискуссии по вопросам выбора модели государственной власти и управления, которая обеспечила бы повышение уровня управляемости социально-экономическими преобразованиями, создания условий для преодоления кризисных явлений и перехода к устойчивому развитию белорусского общества. Однако процесс определения правящей политической элитой приоритетов развития политической системы суверенного белорусского государства, модернизации государственного управления затягивался. Ситуацию в этой области характеризуют слова главы правительства В. Кебича, который констатировал: «Мы стоим на историческом перекрестке: назад пути нет, но и выбор нового еще не сделан» [10, с. 40].

В это период сложилось несколько основных подходов к оценке состояния и перспектив развития локальной демократии в Республике Беларусь, предложенных представителями как официальной власти, так и различных политических сил, отечественными специалистами в области теории и практики местного самоуправления.

Анализируя систему государственного управления, положение местного самоуправления, руководитель сектора Совета Министров В. Шинкарев отмечал, что наблюдается разбалансировка действующего механизма исполнительной власти, взаимодействия вышестоящих и нижестоящих органов управления, нечетко разграничена компетенция местных представительных и исполнительных структур [24, с. 18-22]. Совершенствование существующей модели организации и деятельности центральных органов государственной власти и управления, местного самоуправления, по его мнению, предусматривало:

- формирование нормативно-правовой базы функционирования центральных и местных органов власти, механизма реализации законов, которые должны четко определить компетенцию властных структур на всех уровнях системы государственного управления, порядок их взаимодействия как по вертикали, так и по горизонтали;

- расширение компетенции правительства республики, в том числе его полномочий по контролю за реализацией общегосударственных и местных интересов, назначению и освобождению от должностей служащих по всей вертикали исполнительной власти;

- четкое разграничение функций местных представительных и исполнительных органов, закрепление порядка их взаимоотношений, а также методов воздействия на деятельность предприятий и учреждений;

- предоставление исполнительным комитетам большей самостоятельности, широких прав по оперативному управлению и регулированию социальных, экономических процессов, включая право на самостоятельный выбор способов реализации решений и задач, определенных представительными органами [27, с. 18-22].

Сторонниками радикального реформирования системы местного самоуправления выступила группа депутатов Верховного Совета, представленная главным образом членами Белорусского народного фронта. В опубликованном меморандуме, посвященном проблемам организации системы власти в республике, они заявили: «...должна быть поэтапно ликвидирована система Советов как разрушающая, недееспособная структура власти и заменена муниципальной системой» [18, с. 2].

Проблемы реформирования системы местного самоуправления рассматривались и в публикациях отечественных исследователей и практиков (А.В. Карамышев, Г. Куневич, В.В. Ровдо, В. Шабайлов, В.С. Фатеев и др.), подчеркивавших необходимость дополнения преобразований на макроуровне политической системы развитием локальной де-

мократии в Беларуси и реальной децентрализацией государственного управления.

В предложениях по реорганизации местных органов, подготовленных Советом Министров, обращалось внимание на несовершенство Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве, механизма функционирования местного самоуправления. Поэтому в целях коренной реорганизации системы органов власти на местах предлагалось:

1. Провести структурную модернизацию системы местного самоуправления, сохранив местные Советы на уровне областей, районов, городов; в поселках, сельских населенных пунктах, районах городов предусматривалось функционирование только исполнительных органов власти.

2. Ввести порядок избрания (смещения с должности) председателей местных Советов, являющихся одновременно главами исполнительных комитетов, по представлению руководителей вышестоящих органов исполнительной власти.

3. Упорядочить компетенцию местных исполнительных органов, прежде всего, в области управления коммунальной собственностью [10, с. 46-47].

Таким образом, стратегия правительства в области государственного строительства, преобразования системы территориального управления предполагала укрепление исполнительной вертикали власти, расширение ее возможностей по управлению и регулированию социально-экономических и политических процессов как на национальном, так и субнациональном уровнях.

В рамках реализации этого курса в 1993 году были внесены изменения в Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь», согласно которым расширились полномочия исполнительных комитетов, получивших право самостоятельно утверждать свои штаты, назначать руководителей органов управления [5]. Развивается и принцип вертикальной соподчиненности органов местного самоуправления: вводится согласование кандидатур на должности руководителей подразделений исполкомов с вышестоящими исполнительными органами. Предусматривалась возможность отстранения должностных лиц исполкомов председателями вышестоящих Советов в случае нарушения ими законодательства либо неисполнения решений вышестоящих органов государственного управления.

Дальнейшее правовое регулирование институт местного самоуправления получил в Конституции Республики Беларусь, принятой Вер-

ховным Советом 15 марта 1994 г. Вопросам организации местной власти был посвящен V раздел Конституции «Местное управление и самоуправление». В статье 119 указывалось, что «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из *общегосударственных интересов* (курсив наш – К.П.) и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов» [12, с. 23]. Конституция определила общие основы местного управления и самоуправления Беларуси, закрепив, в частности, административно-территориальное устройство республики, исключительную компетенцию местных Советов депутатов, порядок отмены и обжалования решений местных представительных и исполнительных органов.

Положения Основного Закона, вместе с тем, свидетельствуют о недостаточной концептуальной проработке проблем местного самоуправления, его политико-правового статуса и базовых принципов организации. В ходе работы конституционной комиссии, отмечает В.К. Сидорчук, «тематика местного самоуправления была одной из наиболее запутанных, и разработчики проектов Конституции не могли определиться с местом и ролью местного самоуправления в системе институтов государства. Как следствие, раздел о местном самоуправлении был наиболее слабым местом во всех проектах и функционально не увязывался с общим текстом Основного Закона» [23, с. 38-39]. Конституция не разграничивала в организационном и функциональном плане местное управление и самоуправление, четко не определила статус местных исполнительных и распорядительных органов. В ней не нашли отражения вопросы государственных гарантий развития местного самоуправления, обеспечения участия населения в деятельности институтов локальной демократии.

В соответствии с положениями Конституции изменения и дополнения были внесены в название и содержание Закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» [6]. В нем было дано определение понятию «местное управление» как формы «организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории» [6]. В систему местных органов управления вошли областные, районные, городские, поселковые и сельские исполнительные и распорядительные органы.

С принятием Конституции этап институционализации местного самоуправления Беларуси завершается. При общей оценке содержательной стороны этого периода можно обратить внимание на два обстоятельства. С одной стороны, в это время был предпринят ряд шагов, направленных на децентрализацию государственного управления, становление системы местного самоуправления, формирование нормативно-правовой базы его развития. В то же время в ходе реализации курса на модернизацию старой модели организации местной власти, ее интеграцию в политическую систему суверенного белорусского государства выявился не только комплекс проблем в функционировании местного самоуправления, но и проявилось отсутствие системного видения вопросов организации и деятельности территориального самоуправления.

Руководством республики не была учтена в должной мере необходимость в согласовании и взаимодополнении преобразований в различных сферах социальной жизни, системе государственного управления. Свою роль сыграли и отсутствие крупных научных разработок проблем организации и деятельности местной власти, нередко игнорирование предложений исследователей, занимающихся разработкой проблем местного самоуправления, противоречивое воздействие советского опыта, укоренившегося в административной культуре управленческих кадров различного уровня.

Второй этап становления системы местного самоуправления Беларуси (конец 1994 – 1996) связан с реорганизацией системы территориального управления, ставшей составной частью процесса преобразований политической системы Беларуси, механизма государственной власти и управления, начатых новым руководством республики во главе с Президентом А.Г. Лукашенко.

Глава государства, выступая в сентябре 1994 г. на совещании председателей областных, городских и районных Советов, подчеркнул, что «первоочередную задачу в области реформы государственного управления и экономики мы видим в создании *эффективно действующей вертикали исполнительной власти* (курсив наш – К.П.), способной решительными и продуманными методами обеспечить реализацию политики рыночного реформирования экономики, стабилизацию национальной денежной системы, промышленного и сельскохозяйственного производства» [17, с. 23]. Стратегия реформирования политической системы, предложенная Президентом, предусматривала:

1. Четкое разграничение полномочий законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

2. Реорганизацию системы исполнительной власти, которая должна включить исполнительные и распорядительные органы на общегосударственном и местном уровнях.

3. Изменение модели организации местных органов власти с учетом процесса создания исполнительной вертикали, формируемой Президентом, которая «позволит на местах проводить эффективную государственную политику». С этой целью предлагалось:

- разделить должности председателей Советов и руководителей местных исполнительных органов, наделив председателя Совета, избирающегося непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы, рядом прав по организации деятельности Совета, а также правом приостанавливать решения местного исполнительного органа, апеллировать к вышестоящим структурам с предложением отменить приостановленное решение;

- разграничить компетенцию между местными представительными и исполнительными органами, закрепив за Советами депутатов решение вопросов организации работы Совета, утверждение местного бюджета и программ развития, осуществление контроля за деятельностью административного аппарата. В ведение исполнительных органов передавались вопросы текущего управления, исполнение решений вышестоящих исполнительных органов и местного Совета;

- оптимизировать систему местных Советов за счет упразднения районных Советов в городах с районным делением и передачи их функций городскому Совету [17].

Уже в октябре 1994 года Верховный Совет по инициативе Президента принял поправки в Закон «О местном управлении и самоуправлении», согласно которым ликвидировались Советы депутатов в сельсоветах, поселках и городах районного подчинения, а вместо них создавались администрации [6]. Однако группа депутатов Верховного Совета, посчитав изменения закона нарушающими права граждан на самоуправление, обратилась в Конституционный суд. Последний признал изменения Закона «О местном управлении и самоуправлении» противоречащими Конституции и подлежащим отмене.

В связи с формированием вертикали исполнительной власти Указом Президента № 222 от 28 ноября 1994 г. было утверждено «Временное положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей областного, районного, городского исполнительных комитетов, а также должностных лиц, входящих в состав указанных исполнительных комитетов» [20, с. 236-239]. Согласно ему,

председатель областного исполнительного комитета назначается на должность Президентом и утверждается областным Советом депутатов; председатель районного, городского исполнительного комитета назначается на должность председателем облисполкома и утверждается соответствующим Советом депутатов.

В качестве оснований для освобождения от должности руководителя исполнительного комитета (в том числе по представлению Совета депутатов) предусматривалось, в частности, нарушение или невыполнение Конституции, законов, декретов, указов и распоряжений Президента, решений правительства, областного исполнительного комитета и распоряжений его председателя (для председателей районного, городского исполнительного комитета), систематическое невыполнение обязанностей или их грубое нарушение.

Положение регламентировало также порядок назначения (освобождения) на должности заместителей председателей исполнительных комитетов, управляющих делами и членов исполкома, которые назначаются председателем исполнительного комитета по согласованию с вышестоящими исполнительными структурами.

Создание «президентской вертикали» было продолжено в 1995 – 1996 гг., когда была издана серия указов Президента, обеспечивших нормативную базу этого процесса: Указ № 89 от 27 февраля 1995 года «Об утверждении примерной структуры областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов» [20, с. 239], Указ № 383 от 19 сентября 1995 года «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» [20, с. 244–245], Указ № 434 от 20 октября 1995 года «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр» [19], Указ № 476 от 20 ноября 1995 года «Об утверждении положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» [20, с. 248], Указ № 481 от 27 ноября 1995 г. «Об утверждении примерной структуры местных администраций в районах городов» [20, с. 252], Указ № 105 от 18 марта 1996 года «Об утверждении положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» [20, с. 254].

Исходя из содержания данных указов Президента Республики Беларусь, можно отметить следующие особенности реформы местного управления и самоуправления:

1. Изменился статус председателей исполнительных комитетов всех уровней, которые, являясь руководителями исполнительной власти на

соответствующей территории, в своей деятельности подконтрольны и подотчетны вышестоящим исполнительным структурам (председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов – Президенту; председатели районных, городских исполнительных комитетов – председателю облисполкома), подотчетны соответствующим Советам депутатов по вопросам, входящим в их компетенцию.

«Положение о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» [20, с. 248-252] и «Положение о председателе районного, городского исполнительного комитета» [20, с. 254-259] закрепили порядок назначения (освобождения) на должности руководителей исполнительных комитетов, определенный во Временном положении от 28 ноября 1994 года.

2. В вертикали исполнительной власти значительна роль принципа централизации, проявляющегося в соподчиненности и иерархичности звеньев вертикали, наличии у вышестоящих структур комплекса полномочий в отношении нижестоящих органов по назначению их руководящего состава, воздействию на реализацию функций оперативного управления, осуществлению контроля. Широкой компетенцией обладают руководители исполнительных и распорядительных органов, занимая в результате ведущие позиции в механизме местной власти.

3. Включение местных исполнительных и распорядительных органов в структуру исполнительной вертикали привело к изменению статуса и роли в системе местного управления и самоуправления представительных органов, ряд полномочий которых был передан исполнительным структурам, в том числе и вышестоящим. Анализируя положение местных представительных органов, В.А. Кодавлович полагает, что «местные Советы не могут обладать реальной властью, ибо они лишены по конституции исполнительных и распорядительных органов, т.е. отсутствует полноценный механизм реализации их властных полномочий» [11, с. 111]. Местные Советы, прежде всего, утратили полномочия по формированию кадрового состава исполнительных комитетов, контролю за их деятельностью.

4. Упразднились районные в городах Советы депутатов и их органы, являющиеся структурами местного самоуправления. На соответствующей территории учреждались местные администрации как местные органы управления. Согласно «Временному положению о местной администрации» [20, с. 245-247] глава местной администрации, его заместители назначаются председателем вышестоящего исполнительного органа, другие должностные лица администрации – ее руководителем. В ком-

петенцию местной администрации входит обеспечение выполнения норм законодательства, решений вышестоящих исполнительных органов, местных Советов (принятых в пределах предметов их ведения), организация управления и регулирования развития соответствующей территории, представительство ее интересов во взаимоотношениях с органами государственной власти и управления, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями и иными структурами, организация работы органов местного самоуправления и т.д.

3.«В целях совершенствования системы государственного управления, сокращения расходов на содержание аппарата» было начато объединение одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр [19]. В результате ряд городов и поселков утратили свой административно-территориальный статус (соответственно, в них были упразднены местные Советы депутатов и исполнительные комитеты) и вошли в состав районов.

Конституция Республики Беларусь с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года завершила процесс законодательного оформления вертикали исполнительной власти и реорганизации системы местного управления и самоуправления.

Создание централизованной системы исполнительной власти позволило повысить уровень управляемости социальными процессами, предпринять ряд мер, направленных на сдерживание и минимизацию последствий развития системного кризиса. Наметились тенденции стабилизации политической и социально-экономической ситуации в республике. Социологические исследования, проведенные учеными Института социально-политических исследований в конце 90-х годов, зафиксировали уменьшение числа респондентов, полагающих, что экономическая и социально-политическая ситуация в Беларуси ухудшается, возросло количество граждан, отметивших ее постепенное улучшение [14, с. 18].

Результаты социологических исследований позволяют обратить внимание на важный аспект функционирования политической системы Беларуси и ее институтов, связанный с уровнем доверия и оценки гражданами их деятельности. В общественном мнении длительное время наблюдается, с одной стороны, высокий уровень доверия населения Президенту Республики Беларусь, с другой – низкие рейтинги законодательной и исполнительной ветвей власти, органов местного управления и самоуправления [2, с. 243; 15, с. 221]. Развитие данной тенденции

ставит на повестку дня новые задачи в области государственного строительства.

В этой связи в эволюции местного самоуправления Беларуси можно выделить третий этап, связанный с определением приоритетов и практическим осуществлением реформирования территориального управления.

Об актуальности и целесообразности реформирования системы местного управления и самоуправления Беларуси свидетельствует вывод авторов монографии «Выборы – 2003: социологический анализ» (Мн., 2003), подготовленной на основе анализа данных общереспубликанских социологических исследований и результатов выборов в местные Советы 2003 года. Исследователи констатировали, что «Советы депутатов, унаследовав от десятилетий своего ритуального существования формализм, минимум властных полномочий и компетенций, за последние десять лет так и не смогли трансформироваться из декоративного элемента политической системы в самодостаточный политический институт, отвечающий потребностям формирования в Беларуси полноценного гражданского общества» [3, с. 20].

Анализ материалов республиканских совещаний по вопросам повышения эффективности деятельности местных органов власти, Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь, выступлений Главы государства, публикаций отечественных исследователей, политических и общественных деятелей показывает, что сложился определенный консенсус в отношении необходимости совершенствования и оптимизации системы местного самоуправления белорусского государства. При этом различия в предлагаемых сроках реформирования, его этапах, объеме конкретных изменений являются необходимым компонентом процесса формирования приоритетов политического курса государства, создают для него поле различных альтернативных вариантов.

Таким образом, Республика Беларусь стоит перед необходимостью реформирования системы местного управления и самоуправления. Полноценное воплощение на практике принципов демократического социального правового государства, закрепленных в Основном Законе, неотделимо от развития в республике демократических институтов самоуправления, превращения их в один из краеугольных камней фундамента гражданского общества и правового государства. Это достаточно сложная задача, реализация которой займет не один год. Однако без демократизации местной власти нельзя говорить в целом о становлении демократического государства.

Литература

1. *Бабосов Е.М.* Действены ли местные органы власти? // *Беларуская думка*. – 1992. – № 9. – С. 3-8.
2. *Буцик В.В.* Человек и общество в условиях социально-политических преобразований. – Мн.: Право и экономика, 1999.
3. *Выборы – 2003: социологический анализ / Под ред. М.Н. Хурса*. – Мн.: ИСПИ, 2003.
4. Закон БССР от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР» // *Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь*. – 1991. – № 11. – Ст. 122.
5. Закон Республики Беларусь от 17 июня 1993 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» // *Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь*. – 1993. – № 26. – Ст. 324.
6. Закон Республики Беларусь от 6 октября 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» // *Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь*. – 1994. – № 30. – Ст. 511.
7. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. – 1990. – № 16. – Ст. 267.
8. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и развитие республиканского законодательства // *Советское государство и право*. – 1990. – № 9. – С. 28-38.
9. *Итоги выборов народных депутатов местных Советов народных депутатов Белорусской ССР // Советская Белоруссия*. – 1990. – 14 марта. – С. 1.
10. *Кебіч В.* Мы стаім на гістарычным скрыжаванні... // *Беларусістыка. Рэфератыўны зборнік. Беларусь на шляху незалежнасці. Вып. 3*. – Мн.: Акадэмія навук Беларусі, 1994. – С. 40-51.
11. *Кодавбовіч В.А.* Правовой статус местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в Республике Беларусь // *Власть и жизнь. Международная научная конференция «Политический и социально-экономический процесс в Беларуси: состояние, проблемы, перспективы»*, 11-12 декабря 1997 г. – Мн., 1998. – С. 110-115.
12. Конституция Республики Беларусь. Принята на тринадцатой сессии Верховного Совета Республики Беларусь двенадцатого созыва 15 марта 1994 год. – Мн.: Полымя, 1994.
13. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года. – Мн.: Беларусь, 1997.
14. *Котляров И.В.* Беларусь на этапе социального перелома: социологический анализ. – Мн.: ИСПИ, 1998.
15. *Котляров И.В.* Политическая социология: теория, история, методология, методика. В 2-х ч. – Мн.: Изд-во МИУ, 2004. – Ч. 1.
16. *Куневіч Г.Г.* Тенденции в реформировании местного самоуправления // *Проблемы законности и правопорядка в Республике Беларусь: Материалы респ. науч.-практ. конф. (Новополоцк, 25-26 мая 2000)*. – Новополоцк, 2000. – С. 97-98.

17. Лукашенко А. Реформа системы государственного управления и роль местных органов власти в преодолении кризиса // Реформа системы государственного управления и роль местных органов власти в преодолении кризиса. Материалы совещания председателей областных, городских (городов областного подчинения) и районных Советов депутатов, 16 сентября 1994 г. – Мн.: Право и экономика, 1994. – С. 6-24.
18. Мемарандум апазіцы БНФ і дэмакратычных дэпутатаў Вярхоўнага Савета аб сістэме ўлады ў Беларусі // Народная газета. – 1993. – 15 снежня. – С. 2.
19. Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр: Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. № 434 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 30. – Ст. 729.
20. Сборник действующих нормативных актов Президента Республики Беларусь: 1994 – 2000 / Под общ. ред. А.М. Абрамовича, Ю.И. Кашинского. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2001.
21. Сведения об итогах выборов народных депутатов местных Советов Белорусской ССР по состоянию на 1 июня 1990 г. // Советская Белоруссия. – 1990. – 21 июня. – С. 1.
22. Сільчанка М.У., Місарэвіч Н.В. Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі. Тэксты лекцый па аднайменнаму спецкурсу для студэнтаў спецыяльнасці Г. 09.01 – Правазнаўства. – Гродна: ГрДУ, 2000.
23. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. – Мн.: Амалфея, 2002.
24. Советы: заложники системы или основа новой государственности? // Белорусская думка. – 1992. – № 5. – С. 12-16.
25. Фатеев В.С. Система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: современное состояние и некоторые подходы к ее реформированию. – Мн.: Право и экономика, 2000.
26. Шайкоў В. Ацэнку выстаўляе выбаршчык // Белорусская думка. – 1993. – № 5. – С. 15-18.
27. Шынкароў В. Крокі і папрокі // Белорусская думка. – 1993. – № 12. – С. 18-22.