



5. Див.: Урядовий кур'єр.- 2001.- 21 лист.
6. Відомості Верховної Ради України.- 1997.- №40.- Ст.263.
7. Урядовий кур'єр.- 2001.- 7 лип.
8. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования.- М., 1999.- С.49.

Н. Мисаревич,
соискатель Учреждения образования
«Гродненский государственный университет
им. Янки Купалы»,
республика Беларусь

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НУЖНО УЧИТЫВАТЬ ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ

В условиях глубоких общественно-политических и государственно-правовых преобразований, которые происходят в Республике Беларусь, проблемы формирования и деятельности местных органов управления и самоуправления приобретают особенное значение. Поскольку местная демократия является основой любого демократического строя, а самоуправление города и села является необходимым условием существования этой демократии, то создание эффективной и деятельной законодательной базы для функционирования института местного управления и самоуправления составляет одно из направлений деятельности демократического правового государства.

Но, говоря о местном управлении и самоуправлении, хотелось бы остановиться на таком аспекте, как использование исторического опыта в организации и деятельности местного самоуправления. Хотя каждое государство определяет свой подход к этому институту, для наибольшей эффективности и полезности необходимо учитывать и предыдущие наработки в сфере функционирования этого явления. Ведь без опоры на национальные традиции в создании и деятельности органов местного управления и самоуправления, без знакомства с соответствующим законодательством, без изучения правовых документов, где вопросы местного самоуправления находили свое закрепление, невозможно создать современную, эффективную, соответствующую Европейской Хартии местного самоуправления систему органов местного управления и самоуправления.

В этом плане представляет интерес так называемый «магдебургский период» в истории развития права (XIV – XVII ст.ст.), характерной чертой которого является то, что города получали право на самоуправление путем «жалования» городу привилегий на Магдебургское право. Это явление было известно не только на территории Беларуси, украинские города также получали привилегии на самоуправление. Первым белорусским городом, который получил такой привилегий, был Брест (1390 г.), вторым – Гродно (1391 г.) и т.д.

Вообще под Магдебургским правом в юридическом смысле можно понимать совокупность норм права, которые регулировали жизнедеятельность горожан. Наделение города таким привилегией обуславливало качественно новое положение этой единицы в социальной иерархии, отличало и выделяло его из числа других населенных пунктов. В соответствии со Статутами Великого княжества Литовского, в особенности с последним (1588 г.), каждый мещанин города с Магдебургским правом мог на равных привлечь к ответственности представителей шляхетского сословия. Статья 69 раздела 4 Статута ВКЛ 1588 года определяет, что «если бы кому из мещан наших права майдебургского которая кривда деяла от князей, панов и землян и подданных их, ... такового кожного мещанин маеть до суду земского поветового позвати и далее поступовати против ему подлуг поступку права и статуту земского».

В привилегиях обосновывалась причина «наделения» Магдебургским правом города, содержались нормы о порядке образования органов самоуправления, определялись права и обязанности жителей данного города, торговые льготы и т.д. По количеству закрепленных положений его можно сравнить со своеобразным уставом города в плане организации жизнедеятельности города и закрепления приоритета полномочий органов самоуправления в области решения вопросов местного значения.

Согласно нормам привилегий в городе создавался свой орган самоуправления – магистрат. В некоторых местностях Беларуси использовались также названия «ратуша», «ратуш», «майдебория». Магистрат состоял из двух коллегий: бурмистерско-радницкая (рада) и войтовско-лавницкая (лава). Раду возглавлял бурмистер, лаву – войт. Лава, которая состояла, как правило, из 12 присяжных (лавников), занималась исполнением исключительно судебных функций. Она была судом по уголовным делам. Рада распорядилась имуществом города, руководила местной полицией, осуществляла контроль за торговлей и выполняла другие функции по управлению местным хозяйством. Кроме этого, рассматривала гражданские дела, т.е. осуществляла и судебные функции.

Есть одна особенность Магдебургского права, которая позволяет утверждать, что оно оказывало значительное влияние на формирование самосознания народа. Речь идет о том, что Магдебургское право не представляло собой некой единой для всего государства системы норм. По этой особенности Магдебургское право представляет собой легальное средство правового эксперимента, так как оно позволяло выработать для всего государства общие правовые нормы, нормы эффективные, стабильные, понятные всему обществу. Так же происходила проверка на прочность, полезность тех или иных институтов, органов, учреждений самоуправления в городах.

Опыт самоуправления в ВКЛ в полной мере можно использовать в современных условиях при реформировании местных органов власти и формировании системы самоуправления. Но отдельные регионы Беларуси различаются между собой в экономических, социальных, демографических, профессиональных отношениях и во многом другом. А система органов власти и управления, их полномочия, финансовые и экономические базы, круг обязанностей абсолютно одинаков. Можно ли это считать нормальным? Наверное, нет.

Развитие рыночных отношений, формирование гражданской общности и соответствующей Европейской Хартии местного самоуправления системы органов самоуправления и органов местной власти требуют реформирования действующего законодательства в этой сфере. Можно предложить следующий вариант: действующее законодательство о местных органах самоуправления при определении их полномочий и обязанностей должно закреплять минимум обязательных, универсальных функций всей системы этих органов на Беларуси, например, в сфере образования, охраны здоровья, коммунального хозяйства и т.д. А дальше каждый орган самоуправления, исходя из собственных финансовых и материальных возможностей, реально взвешивая и оценивая местные условия в своем Уставе, брал бы на себя исполнение тех или иных функций, решал те или иные задачи. Именно такой порядок во взаимоотношениях центральной власти и органов местного самоуправления



установився на родині магдебургського права – Германії, де спостерігається схильність німців до жорсткої централізації всієї життя і державної влади. Але, як бачимо, історична традиція, якщо її знають і вміло використовують, не стає перешкодою для державних структур. Чому б і білорусам не використовувати своє історичне спадщина?

Вспоминимо, які страсти кипіли навколо створення президентської «вертикалі». Не вирішено цей питання і сьогодні. А от наші предки ще в умовах феодальної державності так побудували великокняжеску, напевно не менш жорстку, вертикаль, що зберегли при цьому і самоуправління в усіх обсягах, і врахували загальнодержавний інтерес. Керівництво містом по Магдебургському праву здійснював магістрат. Войт представляв центральну державну владу і призначався на посаду великим князем. Йому практично належала вища виконавча влада в місті. Рада була виборним органом горожан і виконувала функції представницької влади (тепер це міський Совет). Органом (керівником) виконавчої влади горожан, т.є. виконавчим органом самоуправління був бурмістр. Бурмістра на посаду призначав войт, але з числа декількох кандидатів (радців), що обиралися радою. Таким чином, розвивалися і демократичні процедури при формуванні місцевої виконавчої влади і зберігався ієрархічний принцип побудови державної влади.

Чому ж нам, сучасникам, не переняти цей досвід? Оновлення інституту «вольних» білоруських міст є одним з умов досягнення реальної політичної і економічної незалежності держави. При цьому, представляється, робота повинна вестися по декільком напрямках: юридичному (створення законодавчої бази, яка б забезпечувала існування самоуправляючих одиниць), економічному (забезпечення умов для розвитку міст через конкретний, строго фіксований податок в державну казну), геральдичному (використання інституту міського герба і печатки, як атрибутів міського самоуправління).

Література

1. Сільчанка М.У., Місарзвіч Н.В. *Історія мясцовага самакіравання на Беларусі*. – Гродна: ГрДУ, 2000.
2. *Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 г. Тэксты. Даведнік. Каментарыі*. – Мн.: БелСЭ, 1989.
3. Цітоў А. *Вольныя беларускія месцы (Самакіраванне ў нашых гарадох XIV XVIII стст.)*. – Мн.: БРФПДР, 1996.

С. Мосьондз,

*ад'юнкту Національної академії внутрішніх справ
України, м. Київ*

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА – НЕВІД'ЄМНИЙ ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Сучасне українське суспільство характеризується глибокими радикальними змінами, що охоплюють сфери політики, економіки, державного устрою, етносоціальних відносин. Серед усього розмаїття складних і суперечливих явищ української дійсності, що здійснюють істотний вплив на суспільний розвиток країни, висока територіальна мобільність населення займає одне з центральних місць.

Розпад СРСР, суверенізація колишніх радянських республік, міжнародні конфлікти суттєво вплинули на міграції в Україні, обумовили широке поширення масових потоків біженців, репатріантів, шукачів притулку та інших суб'єктів міграційної сфери. Рух до демократії, розширення прав і свобод особи, а саме свободи пересування, введення в чинність закону, що забезпечує право в'їзду в Україну та виїзду з її території для всіх громадян, приєднання до Конвенції про біженців 1951 року та протоколу до неї 1967 року, декларування прав на свободу пересування та вибір місця проживання і вільного залишення території України створили сьогодні умови для зміни зовнішніх міграційних зв'язків України, суттєво вплинувши на еміграційні та імміграційні процеси.

Набирають силу й економічні фактори внутрішньої та зовнішньої міграції: становлення ринкових відносин, розвиток приватних підприємництва й землеволодіння, комерції.

На міграційні зв'язки України з «ближнім зарубіжжям» впливають також розходження між новими державами, що утворилися на території колишнього СРСР. У результаті зміни тенденцій міждержавної міграції в Україні, обумовленої рядом загальних для всіх держав причин, що прямо впливають з об'єктивних і суб'єктивних причин процесу дезінтеграції СРСР, якісно змінилася міграційна реальність, внаслідок чого колишня міграційна політика виявилася неефективною. Цей висновок ґрунтується, зокрема, на виділенні декількох наскрізних домінуючих факторів, що визначили зміну міграційної ситуації в країні. Їх можна згрупувати у такий спосіб.

По-перше, розпад СРСР у грудні 1991 року спричинив якісні гео- і соціополітичні зміни. Насамперед вони виразилися в тому, що в політичному просторі колишнього Радянського Союзу виникли нові державні утворення.

По-друге, впровадження теоретичного концепту «суверенітет» у політичну практику посттоталітарного політичного простору локалізувало українські діаспори даних республік від соціополітичного впливу етнічної батьківщини. У свою чергу це стало каталізатором у формуванні міграційних настроїв значної кількості українців у державах СНД.

По-третє, перегляд сформованих границь, зміна статусу автономій, їхньої територіально-державної приналежності, загострення протиріч у міжнародних відносинах стали причинами соціальних конфліктів на національному ґрунті.

По-четверте, припинення фінансування ряду економічних програм, пов'язане із зміною пріоритетів політико-економічного розвитку України, вплинуло на зміну напрямів всередині української міграції, зокрема, це позначилося на відтоку населення з регіонів Крайньої Півночі, Сибіру і Далекого Сходу.

Таким чином, склалася ситуація, коли без проведення єдиної державної політики в сфері регулювання міграційними процесами, без реалізації скоординованих дій на державному рівні її відповідних механізмів можуть загостритися політичні, економічні та соціальні проблеми.

Гострота та неоднозначність цих проблем вказує на те, що міграція має стати об'єктом державного регулювання, а для цього необхідно виробити організаційно-адміністративний механізм. В ланцюзі вирішення цієї проблеми вирішальним чинником має стати Концепція державної міграційної політики. Втілення в життя цієї Концепції здійснюватиметься через відповідні зміни у законодавстві, а також прийняття нових законів.

Нині низка міністерств та відомств у межах своїх повноважень здійснюють певну діяльність у сфері міграції, але на державному рівні координації їхньої діяльності практично немає. Тією чи іншою мірою державне регулювання міграції практикується в більшості країн світу — це обов'язкова ланка управління, що перебуває в одному ряду з традиційними силовими відомствами.