

**ДЕПУТАТАМ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ
ДЕПУТАТОВ О ПРАВОВЫХ
ОСНОВАХ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Под редакцией
М.К. Плиско

Минск
«Тесей»
2007

УДК 342.553(476)
ББК 67.400.6(4Бел)
Д35

Авторы:

М.В. Кобаса — введение, гл. 1.3, заключение,

Г.Г. Куневич — гл. 1.2, 2.1, схемы и таблицы,

Ю.В. Криворотько — словарь терминов по теме «Бюджет и местные финансы»,

М.К. Плиско — общая редакция, гл. 1.1, 2.2, примерный регламент местного Совета депутатов (базовый уровень)

Рецензенты:

А.Л. Завадский, ст. преподаватель БИП — Института правоведения, юрист;

С.А. Альфер, юрист

Д35 Депутатам местных Советов депутатов о правовых основах местного самоуправления в Республике Беларусь / М.В. Кобаса [и др.]; под ред. М.К. Плиско. — Минск : Тесей, 2007. — 128 с.

ISBN 978-985-463-249-0.

Издание осуществлено при содействии Просветительского общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегі» и Фонда имени Фридриха Эберга.

В книге содержится подробная информация о правовых основах местного самоуправления в Республике Беларусь: местных Советах депутатов как основном звене системы местного самоуправления, территориальном общественном самоуправлении, направлениях реализации местного самоуправления через формы прямой демократии, а также о правах и обязанностях депутата местного Совета депутатов.

Предназначено депутатам местных Советов депутатов, сотрудникам исполкомов, специалистам, преподавателям и студентам учебных заведений, активистам политических и общественных объединений и всем тем, кто интересуется проблемами местного самоуправления.

УДК 342.553(476)
ББК 67.400.6(4Бел)

ISBN 978-985-463-249-0

© Кобаса М.В., Куневич Г.Г., Криворотько Ю.В., Плиско М.К., 2007
© ООО «Тесей», 2007

ВВЕДЕНИЕ

Республике Беларусь еще предстоит проведение принципиальных реформ в сфере местного самоуправления. К сожалению, законодательство о местном управлении и самоуправлении не систематизировано, практически отсутствуют официальные комментарии по действующим законодательным актам. Тем не менее оно и сегодня претерпевает те или иные изменения и дополнения.

В связи с этим депутатам (зачастую не имеющим специальной юридической подготовки) очень трудно разобраться в правовых аспектах местного управления и самоуправления. Ситуация усугубляется еще и тем, что недостаточно эффективно поставлена работа в форме депутатской учебы.

Предлагаемое издание призвано помочь депутатам более активно и на более высоком профессиональном уровне осуществлять свои депутатские полномочия. В книге содержится две главы, приложения и список рекомендуемой литературы.

Глава 1 посвящена правовым основам местного самоуправления в Республике Беларусь. Даны понятия и принципы местного самоуправления, система и организация деятельности, компетенция местных Советов депутатов, общее описание экономической основы, местного хозяйства, коммунальной собственности, бюджета, а также контрольных полномочий местных Советов депутатов.

Особое внимание в гл. 1 уделено также вопросам создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления и вовлечения граждан в процесс принятия решений на местном уровне посредством использования форм прямой демократии.

В гл. 2 дан правовой анализ некоторых положений Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь», проведен анализ статуса депутата местного Совета депутатов и различных форм работы депутата.

В приложении в качестве поясняющего и справочного материала приведен ряд схем и таблиц, а также текст Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» (в ред. от 5 янв. 2006 г.) и примерный Регламент местного Совета депутатов базового уровня.

Для желающих расширить и углубить свои знания по вопросам местного управления и самоуправления помещен список рекомендуемой литературы и соответствующих нормативных правовых актов по данной тематике.

Объем публикации позволил авторам затронуть только основные моменты, касающиеся деятельности депутатов местных Советов депутатов. На практике же депутатская деятельность настолько многогранна, разнообразна и субъективна, что, несмотря на существующие законодательные рамки, ее невозможно «подогнать» под какие-либо шаблоны или схемы.

РАЗДЕЛ 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ГЛАВА 1.1. Местные Советы депутатов — основное звено системы местного самоуправления

1.1.1. Понятие

Определение понятия «местное самоуправление в Республике Беларусь» дано в ст.2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 г. № 617-ХІІ (в ред. Закона от 10 янв. 2000 г., № 362-З (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 8. 2/137), с изм. и доп. от 16 июня и 9 окт. 2000 г., 16 мая 2001 г., 5 янв. и 1 нояб. 2004 г., 7 и 18 мая 2007 г. (далее — Закон о местном управлении и самоуправлении). Под местным самоуправлением законодатель понимает форму организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

В соответствии со ст.117 Конституции Республики Беларусь (далее — Конституция) и ст.3 Закона о местном управлении и самоуправлении к местному самоуправлению относятся местные Советы депутатов (далее — местные Советы или Советы) и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). Кроме этого, местное самоуправление осуществляется путем проведения местных референдумов, собраний (сходов) граждан (далее — собраний) и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Важно отметить, что ст.12 Закона о местном управлении и самоуправлении относит местные Советы к представительным государственным органам на территории соответствующих административно-территориальных единиц, которые в соответствии со ст.120 Конституции Республики Беларусь должны исполнять решения вышестоящих государственных органов власти. Отнесение законодателем местных Советов, избираемых населением прямым голосованием, к государственным органам власти не согласуется с принципами, заложенными в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. В соответствии с общими принципами европейского муниципального права местное самоуправление не относится к государственным органам власти и его зависимость от государства проявляется только в необходимости следовать законам, принимаемым парламентом и, в отдельных случаях, правительством. В основе взаимоотношений государства и местного самоуправления, являющихся двумя видами публичной власти, а также между различными уровнями самоуправления лежит принцип subsidiarity. В соответствии с принципом subsidiarity каждый коллектив, каждый уровень структур должен обладать полномочиями, достаточными для решения проблем, которые либо в силу своей природы, либо в силу своей значимости могут быть с наибольшей эффективностью решены именно на этом уровне.

Другие виды самоуправления, указанные в ст.117 Конституции и ст.3 Закона о местном управлении и самоуправлении и имеющие непосредственное отношение к сфере публичной власти, законодатель не рассматривает как государственные институции. Поэтому их можно отнести к негосударственным формам власти, в основе которых лежит самодеятельность самих граждан. Однако поскольку реализация этих форм самоуправления — образование, компетенция, деятельность и ликвидация — зависит не только от формально-юридических норм, но и правоприменительной практики центральных органов государственной власти, местных Советов и местных исполнительных органов власти, то это обстоятельство необходимо учитывать при определении их природы, а также при анализе и исследовании деятельности.

1.1.2. Принципы

Закон о местном управлении и самоуправлении обязывает местные Советы исходить в своей деятельности как из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, так и

общегосударственных интересов. Советы имеют право участвовать в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносить по ним свои предложения в вышестоящие органы.

В соответствии со ст.5 Закона о местном управлении и самоуправлении местное самоуправление основывается на следующих основных принципах:

1) народовластия, т.е. непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, реализуемого, прежде всего, посредством избрания депутатов местных Советов или их отзыва, а также выражения своего волеизъявления на местных референдумах;

2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;

3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления, разграничения компетенции представительных и исполнительных органов, а также единства и целостности системы местного управления и самоуправления;

4) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;

5) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы;

6) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;

7) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Некоторые из перечисленных принципов согласуются с принципами, заложенными в Европейской хартии местного самоуправления, например народовластие, гласность и учет общественного мнения, ответственность за законность и обоснованность принимаемых решений. Однако среди принципов, перечисленных в ст.5 Закона о местном управлении и самоуправлении, нет такого основополагающего принципа как судебные гарантии для реализации полномочий, закрепленных в законодательстве. Провозглашенная «самостоятельность и независимость Советов» сводится на «нет» требованием выполнения решений вышестоящих государственных органов, содержащимся в ст.120 Конститу-

ции. Ничего не говорится в перечне принципов и о наличии собственной финансовой базы для решения задач в рамках своей компетенции, а также о праве Советов на создание собственного исполнительного аппарата, необходимого для решения вопросов местного значения, подотчетного выборному органу местного самоуправления и сменяемого им.

1.1.3. Система и организация деятельности

Система местных Советов определена ст.12 Закона о местном управлении и самоуправлении. В названии этой статьи подчеркивается, что именно Советы являются основным звеном системы местного самоуправления.

Местные Советы состоят из сельских, поселковых, городских, районных и областных Советов. Их единство обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

Статья 12 Закона о местном управлении и самоуправлении закрепляет сложившиеся за года Советской власти три территориальных уровня местных Советов: первичный, базовый и областной. Для большинства европейских стран характерна двухуровневая система местного самоуправления. Такой она была в Беларуси и в период существования земства в 1911–1920 гг.

К первичному территориальному уровню Закон относит сельские, поселковые и городские (городов районного подчинения) Советы; к базовому территориальному уровню — городские (городов областного подчинения) и районные Советы; к областному территориальному уровню — областные Советы. В особом правовом положении находится Минский городской Совет, который обладает одновременно правами базового и областного Советов. Все местные Советы независимо от территориального уровня являются юридическими лицами.

В соответствии с Конституцией местные Советы избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

В зависимости от территориального уровня ст.15 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (с изм. и доп. от 4 июля 2000 г., 4 января 2003 г. и 6 октября 2006 г.) (далее — Избирательный кодекс) предусматривает разное число избирательных округов по выборам местных Советов:

- в областные и Минский городской Совет – от 40 до 60;
- в районные и городские Советы (в городах областного подчинения) – от 26 до 40;
- в городские Советы (в городах районного подчинения) – от 16 до 26;
- в поселковые и сельские Советы – от 11 до 16.

В пределах этих норм соответствующий местный Совет не позднее пяти месяцев до окончания сроков своих полномочий принимает решение об установлении числа избирательных округов по выборам депутатов в местный Совет и средней численности избирателей на избирательный округ. Сами же избирательные округа по выборам в местные Советы и их границы в соответствии со ст.16 Избирательного кодекса образуются не местными Советами, а территориальными избирательными комиссиями по представлению соответствующих областных, Минского городского, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов.

Местные Советы в своей деятельности руководствуются Конституцией, Законом о местном управлении и самоуправлении, Законом Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» (в ред. от 5 января 2006 г., далее – Закон о статусе депутата), иными актами законодательства Республики Беларусь.

Своеобразное место среди нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность местных Советов, занимают регламенты. В ст.15 Закона о местном управлении и самоуправлении отмечается, что Совет организует свою работу на основе регламента, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях Совета и его комиссий, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчетов об их работе. Кроме того, регламент определяет порядок рассмотрения депутатских запросов, организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения и решения других вопросов организации работы Совета и его комиссий, а также определяет полномочия депутата и их ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь за систематическое неучастие в работе Совета без уважительных причин.

В соответствии со ст.16 Закона о местном управлении и самоуправлении основной формой деятельности Совета является сессия, созываемая по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Первая сессия вновь избранного Совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией

при избрании более 50% депутатов от общей численности, установленной для данного Совета, не позднее чем через 30 дней после выборов. Заседания вновь избранного Совета до избрания председателя Совета ведет председатель территориальной избирательной комиссии, а в его отсутствие — член комиссии, исполняющий обязанности председателя. Сессия правомочна, если в ней участвует более половины от числа избранных депутатов.

Статья 19 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-З (далее — Закон о нормативных правовых актах) устанавливает, что местные Советы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений. При этом решения областных и Минского городского Советов подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции Республики Беларусь, и последующей публикации в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь. С 1 января 2006 г. постановлением Совета Министров № 1244 от 23 сентября 2006 г. установлена обязательность юридической экспертизы в Минюсте и для правовых актов, принимаемых местными Советами базового уровня.

В соответствии со ст.17 Закона о местном управлении и самоуправлении решения на сессии могут приниматься тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Поименное голосование не применяется при решении кадровых назначений. Оно проводится, как правило, по итогам рассмотрения вопросов, имеющих большое значение для административно-территориальной единицы и представляющих в этой связи интерес для избирателей о позиции тех или иных депутатов при принятии решений. В то же время ст.20 Закона о местном управлении и самоуправлении предусматривает, например, что председатель Совета избирается только тайным голосованием, а утверждение кандидатуры председателя исполкома происходит фактически открытым голосованием. Если на должность председателя Совета может выдвинуть себя любой депутат Совета, то право выдвижения кандидатуры на должность заместителя (заместителей) председателя Совета принадлежит только председателю Совета, при этом его (их) избрание осуществляется по решению Совета путем тайного или открытого голосования.

По общему правилу решения Совета принимаются большинством голосов от числа избранных депутатов. Однако можно предположить, что для принятия решений по процедурным или техническим вопросам в регламентах может быть установлен и другой порядок принятия решений, поскольку данные решения не являются обязательными для исполнения всеми жителями,

проживающими на территории Совета, и их нельзя рассматривать в качестве нормативных правовых актов.

Кроме проведения сессионных заседаний Советы осуществляют свою деятельность через президиум, постоянные и временные комиссии, депутатские группы и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в порядке, установленном Законом о статусе депутата местного Совета и иным законодательством Республики Беларусь. Следует отметить, что в законодательстве нет четкого определения понятия «другие органы Советов». Изучение незначительной практики местных Советов по их созданию показывает, что «другими органами Советов» являются различного рода постоянные или временные экспертные группы, создаваемые президиумами и постоянными комиссиями.

В соответствии с ч.1 ст.19 Закона о местном управлении и самоуправлении президиумы Советов не образуются только в городах районного подчинения, поселках и сельсоветах: здесь задача организации работы Советов возлагается непосредственно на председателя Совета, который одновременно по должности является и председателем исполнительного комитета.

В состав президиума Совета входит председатель Совета, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета. По решению Совета и в соответствии с регламентом в состав президиума могут входить иные депутаты Совета, например председатели депутатских групп. Основной формой деятельности президиума Совета является заседание. Заседания президиума Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. В соответствии с ч.4 ст.19 Закона о местном управлении и самоуправлении решения президиума Совета принимаются большинством голосов от его состава. Заседание президиума Совета является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от его состава. В ст.19 данного Закона перечислено 19 направлений деятельности президиума Совета. Так, в частности, на президиумы возлагается организация работы по созыву и проведению сессий Совета, координация деятельности постоянных и временных комиссий и депутатских групп, организация контроля за выполнением решений Совета, организация взаимодействия Совета с исполнительными комитетами и местными администрациями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и органами территориального общественного самоуправления и т.д.

В соответствии со ст.ст.14, 16 и 22 Закона о местном управлении и самоуправлении на сессиях Советов из числа депутатов Советов избираются постоянные и временные комиссии. Поря-

док избрания и деятельности комиссий определяется регламентом Совета. Основной задачей комиссий являются предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, выносимых на сессию Советов, а также контроль за выполнением решений Советов и вышестоящих государственных органов. С этой целью для работы в комиссиях могут привлекаться в порядке, определенном регламентом Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса. В сельских Советах постоянные комиссии, за исключением мандатных, могут не образовываться.

В соответствии со ст.18 Закона о местном управлении и самоуправлении организационно-техническое и иное обеспечение деятельности Совета и созданных им органов осуществляется аппаратом Совета и исполнительным комитетом. Фактически же весь аппарат Совета состоит из председателя Совета и одного его помощника. Правда, кроме так называемого аппарата Совета в структуре исполкома есть сектор по обеспечению деятельности Совета, состоящий из заведующего, референтов комиссий, бухгалтера Совета и секретаря. Однако в административном плане он находится в подчинении исполкома, а не председателя Совета. Это свидетельствует о значительной степени зависимости органов самоуправления от исполнительной ветви власти.

1.1.4. Компетенция

Согласно ст.23 Закона о местном управлении и самоуправлении местные Советы полномочны решать вопросы, отнесенные к их ведению законодательством Республики Беларусь, и в пределах своей компетенции независимы. Не предусмотренные законодательством Республики Беларусь полномочия осуществляются Советами только в том случае, если они делегированы им в установленном порядке иными государственными органами.

В соответствии со ст.121 Конституции к исключительной компетенции местных Советов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

Несмотря на значимость указанных компетенций, следует сказать, что местный Совет, избираемый на прямых и всеобщих выборах, не является, тем не менее, полномочным и единственным

органом власти, решающим любые вопросы местного значения в административно-территориальной единице, как это должно следовать из неотъемлемого права ее населения на самоуправление. Фактически Совет лишен права иметь свой исполнительный аппарат, а существующий на этой же территории и не избираемый населением исполком в соответствии со ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении подконтролен и подотчетен в своей деятельности Президенту, Совету Министров и вышестоящим исполкомам и ответствен перед Советом только по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. На практике компетенция Совета, закрепленная Законами Республики Беларусь, может быть изменена не только последующим внесением изменений и дополнений в соответствующие Законы, но и декретами и указами Президента Республики Беларусь, а иногда и актами правительства.

В соответствии со ст.14 Закона о местном управлении и самоуправлении Советы вправе:

1) по взаимному согласию Советов различных уровней перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами;

2) передавать часть своих полномочий исполнительным и распорядительным органам, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, предусмотренных ст.121 Конституции Республики Беларусь;

3) выступать учредителями местных средств массовой информации.

Хотя в этой же статье и говорится, что вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий, решаются соответствующими Советами совместно, примеров создания организационных форм в виде юридически оформленных союзов или ассоциаций для решения тех или иных проблем не имеется.

Статьи 24–26 Закона о местном управлении и самоуправлении посвящены особенностям компетенции Советов первичного, базового и областного территориальных уровней. Однако о каких-либо существенных различиях и особенностях компетенции Советов говорить достаточно сложно, так как они не имеют своего собственного исполнительного аппарата. Поэтому в упомянутых статьях фактически прописана их общая с соответствующими исполкомами компетенция. Говоря о компетенции Советов разных территориальных уровней, следует иметь в виду, что она основана не на закреплении за ними каких-либо конкретных предметов ведения в сфере местного хозяйства, будь то содержа-

ние детских дошкольных учреждений, больниц или организация социальной помощи, а носит сквозной, вертикальный характер. Так, например, Советы и первичного территориального, и базового уровней имеют право принимать решения о снижении или повышении ставок земельного налога. Кроме того, на разграничение компетенций влияет и то обстоятельство, что в соответствии со ст.120 Конституции нижестоящие Советы должны исполнять решения вышестоящих государственных органов, в том числе и вышестоящих Советов.

В отличие от Беларуси в законодательстве европейских стран говорится не столько об особенностях компетенции, сколько о разделении их на собственные и переданные. В свою очередь собственные и переданные компетенции могут подразделяться на обязательные и добровольные.

1.1.5. Экономическая основа и коммунальная собственность

В соответствии со ст.33 Закона о местном управлении и самоуправлении экономическую основу самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов местного управления и самоуправления и удовлетворения социальных и экономических потребностей населения соответствующей территории. Нет сомнений, что понятие «экономическая основа» перекочевало в Закон из политэкономии социализма. В Европейской хартии местного самоуправления оно не употребляется. Вместо него в ст.9 Хартии говорится о финансовых средствах самоуправляющихся территориальных общностей, объем которых должен соответствовать их полномочиям, закрепленным в Конституции или законах.

Наряду с понятием «экономическая основа» Закон о местном управлении и самоуправлении оперирует понятием «местное хозяйство». С точки зрения законодателя местное хозяйство призвано обеспечивать функционирование системы местного самоуправления и непосредственное удовлетворение потребностей населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Согласно ст.35 Закона о местном управлении и самоуправлении местное хозяйство состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы.

Отдельная и очень обширная ст.36 в Законе о местном управлении и самоуправлении посвящена коммунальной собственности. В соответствии со ст.215 Гражданского кодекса Республики Беларусь коммунальная собственность является одним из видов государственной собственности и состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

Согласно ч.2 ст.36 Закона о местном управлении и самоуправлении в коммунальной собственности может находиться: имущество государственных органов соответствующей административно-территориальной единицы, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, а также промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, другие предприятия, организации, учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории. В случае возникновения между Советами разных территориальных уровней споров по определению принадлежности объектов коммунальной собственности такие споры разрешаются в месячный срок вышестоящим Советом либо по его поручению исполнительным комитетом. При несогласии с решением вышестоящего Совета окончательное решение принимается Советом Министров Республики Беларусь в месячный срок.

Хотя законодательство разрешает отчуждать коммунальную собственность, например посредством продажи и приватизации, местные Советы неохотно расстаются со своей собственностью, предпочитая заниматься предпринимательской деятельностью через создаваемые ими коммунальные унитарные предприятия или сдавать коммунальное имущество в краткосрочную или долгосрочную аренду. Сохранение в руках местного Совета как можно большего числа объектов собственности основано на представлении о том, что будто бы это приносит больше финансовых поступлений в местные бюджеты, нежели если бы эти объекты находились в частном владении. Кроме того, это дает возможность местным Советам и исполкомам проводить нужную им социальную политику и решать поставленные перед ними политические

задачи. В европейских странах органы местного самоуправления гораздо решительнее идут на приватизацию муниципальной собственности. Здесь считается, что рыночные механизмы развития экономики являются более эффективными и менее подверженными коррупции, что, в конечном счете, приводит к большей наполняемости бюджета посредством налоговых поступлений. В руках муниципалитетов находятся, как правило, лишь те объекты, которые труднее приватизировать, например системы водо- и теплоснабжения, канализация и т.п.

1.1.6. Бюджет

В соответствии со ст.40 Закона о местном управлении и самоуправлении финансовые ресурсы органов местного самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств законодательством предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий.

Местные Советы, как уже говорилось, утверждают местные бюджеты, которые разрабатываются и вносятся на сессии исполкомами. Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непроектной сферы на одного жителя с учетом сложившейся инфраструктуры региона. Нормативы бюджетной обеспеченности на одного жителя также устанавливаются законодательством.

Согласно ст.41 Закона о местном управлении и самоуправлении местные бюджеты нижестоящих административно-территориальных единиц не включаются в местные бюджеты вышестоящих административно-территориальных единиц. Исполнением бюджетов в интересах населения занимаются исполкомы.

В местные бюджеты зачисляются доходы, устанавливаемые законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год. Кроме того, ст.42 Закона о местном управлении и самоуправлении предусматривает, что в местные бюджеты полностью засчитывается подоходный налог с граждан Республики Беларусь, а также с иностранных граждан и лиц без гражданства по нормативам, утверждаемым вышестоящими Советами. В местные бюджеты, собственная база которых является

недостаточной для возмещения запланированных расходов, могут производиться отчисления от следующих общереспубликанских налогов и доходов: 1) налога на добавленную стоимость; 2) акцизов; 3) налога на доходы и прибыль предприятий, организаций, учреждений и объединений всех форм собственности. Нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и Минска утверждаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, а в соответствующие нижестоящие бюджеты — вышестоящими Советами.

Местные Советы в соответствии с законодательством имеют право устанавливать: 1) местные налоги, сборы и 2) ставки других платежей, относящихся к их компетенции.

В соответствии со ст.43 Закона о местном управлении и самоуправлении местные Советы в пределах своей компетенции имеют право самостоятельно: 1) определять направления использования средств местных бюджетов, за исключением переданных им из вышестоящего бюджета финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение; 2) увеличивать в пределах имеющихся у них средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты, органов внутренних дел, охраны природы, историко-культурных ценностей, а также устанавливать доплаты и надбавки к должностным окладам и тарифным ставкам работникам этих учреждений; 3) определять дополнительные льготы и пособия при оказании помощи отдельным категориям населения, а также размеры пособий гражданам; 4) устанавливать размер расходов на свое содержание, а также на содержание исполнительных комитетов и местных администраций, в том числе фонд платы труда, исходя из должностных окладов и условий материального поощрения, установленных действующим законодательством; 5) вводить механизм секвестра расходов местных бюджетов; 6) образовывать резервные, целевые, валютные, внебюджетные и иные фонды. Во внебюджетные фонды включаются дополнительные доходы и сэкономленные финансовые ресурсы, добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также доходы от выпуска местных займов, ценных бумаг и проведения аукционов, выставок, концертов и других мероприятий. Согласно ст.44 Закона о местном управлении и самоуправлении, средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, открываемых в учреждениях банков, и изъятию не подлежат.

Доходы, дополнительно полученные при исполнении местных бюджетов, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, полностью остаются в распоряжении Советов, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению.

Советы могут вкладывать имеющиеся у них свободные средства в хозяйственную деятельность, акции и другие ценные бумаги, выдавать займы предприятиям и иным юридическим лицам.

(В издании приводится словарь терминов по теме «Бюджет и местные финансы».)

1.1.7. Контрольные полномочия

Контрольные полномочия местных Советов тесно переплетаются с их полномочиями и фактически вытекают из них. Наиболее важные контрольные полномочия местных Советов, как уже говорилось, связаны с их правом, закрепленным в ст.121 Конституции, утверждать программы экономического и социального развития и местные бюджеты соответствующей административно-территориальной единицы, устанавливать в соответствии с законом местные налоги и сборы, а также определять в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью. Однако практика свидетельствует о том, что местному Совету в целом и органам, им созданным, трудно реализовать свои контрольные функции и не только потому, что они не располагают специально созданным для этой цели аппаратом. Дело заключается еще и в том, что Советы, как и исполкомы, являются специфической формой государственной власти на местах, которые согласно ст.120 Конституции обязаны исполнять решения вышестоящих государственных органов. Это приводит к размыванию четких границ полномочий, а следовательно, и обуславливает недостаточный уровень осуществления ими контрольных функций. Фактически их выполняют те органы власти, которым на том или ином уровне принадлежит реальная власть. Свидетельством этому является, например, приказ Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 1999 г. № 392 «Об утверждении инструкции о порядке организации и проведения проверок (ревизий) исполнения городских бюджетов, бюджетов поселков городского типа и сельсоветов», в соответствии с которым контроль за исполнением городских бюджетов, бюджетов поселков городского типа и сельсоветов возлагался на соответствующие местные исполнительные и распорядительные органы.

О реальном контроле местных Советов за деятельностью исполкомов можно было бы говорить в том случае, если бы зако-

нодатель не наделил их собственной компетенцией и не рассматривал бы их в качестве самостоятельного органа власти на местном уровне. Именно такая тенденция, тенденция превращения местных Советов в полновесные и единственные органы власти на местном уровне, имела место в законодательстве в начале 90-х годов. Однако позднее законодатель фактически отнес все вопросы, связанные с управлением местным хозяйством, к компетенции исполкомов, запретив Советам вмешиваться в их деятельность. Так, в соответствии с ч.6 ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении исполкомы стали ответственны перед соответствующими Советами только по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Кроме того, законодатель обязал исполкомы по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывать (именно докладывать, а не отчитываться) о своей деятельности Совету. Это значит, что если депутаты, рассматривая вопрос о выполнении бюджета за текущий год, и укажут исполкому в принятом ими на сессии решении на допущенные просчеты, то это не обязательно приведет к кадровым перемещениям чиновников, изменению бюджетной политики в будущем и уж тем более к отставке исполкома. Схожая ситуация существует и в области утверждения местными Советами программ экономического и социального развития, установления порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, а также в сфере контроля за использованием и охраной природных ресурсов: земли, воды, лесов и недр.

На практике это означает, что с юридической точки зрения исполкомы перестали быть исполнительно-распорядительными органами местных Советов. Теперь местные Советы могли отменить решения исполкомов только в случае несоответствия их законодательству.

1.1.8. Прекращение деятельности

Согласно ст.118 Конституции местные Советы избираются сроком на четыре года, при этом ст.13 Закона о местном управлении и самоуправлении устанавливает, что полномочия избранного Совета как представительного органа власти сохраняются до открытия первой сессии местного Совета нового созыва. Однако Закон о местном управлении и самоуправлении предусматривает и досрочное прекращение полномочий местного Совета. Так, например, в соответствии с п.2 ч.2 ст.27 Закона о местном управлении и самоуправлении местный Совет может принять решение о своем самороспуске не менее чем двумя третями голосов от

числа избранных депутатов. Полномочия местного Совета могут быть также досрочно прекращены, если избиратели выразят ему недоверие путем референдума или в установленном порядке будет принято решение об изменении административно-территориального устройства страны.

В соответствии с ч.1 ст.27 Закона о местном управлении и самоуправлении местный Совет может быть распущен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь: 1) за систематическое или грубое нарушение требований законодательства; 2) если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов по неуважительным причинам; 3) если Совет в течение двух месяцев со дня созыва первой сессии не смог образовать свои органы.

Ни в Законе о местном управлении и самоуправлении, ни в других законодательных актах не конкретизируется такое основание для роспуска местного Совета как «за систематическое или грубое нарушение требований законодательства». Так, например, не ясно: следует ли под «систематическим» понимать любое второе по счету совершенное нарушение законодательства или только то нарушение, которое является однотипным первому. «Грубыми» нарушениями законодательства, видимо, необходимо считать такие нарушения, которые наносят значительный ущерб государственным органам власти и общественным институтам, а также населению в целом или группе лиц, проживающей на территории действия местного Совета. Таковыми, наверное, могут считаться решения, которые повлекли увеличение расходов или уменьшение доходов других бюджетов (ст.43 Закона о местном управлении и самоуправлении) или причинили материальный ущерб гражданам и организациям (ст.51 Закона о местном управлении и самоуправлении).

ГЛАВА 1.2. Территориальное общественное самоуправление

Наряду с важнейшим элементом местного самоуправления — Советами депутатов — Конституция Республики Беларусь закрепляет такую форму участия граждан в самоуправлении, как органы территориального общественного самоуправления (далее — ОТОС).

В Основном законе не содержится определения общественного самоуправления. Правовое содержание общественного самоуправления дано в ч.1 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении

лении. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части административно-территориальной единицы (далее — АТЕ) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других форм).

Появлению и развитию названного института предшествовало существование в советский период белорусской государственности так называемых органов общественной самодеятельности населения. В ст.131 Конституции БССР 1978 г. было закреплено, что «местные Советы народных депутатов направляют работу местных добровольных обществ и развивают общественную самостоятельность населения». Наиболее распространенными организационными формами самостоятельных организаций являлись: 1) домовые, уличные и квартальные комитеты в городах; 2) сельские комитеты в деревнях; 3) родительские комитеты при школах; 4) женские советы; 5) добровольные народные дружины по охране общественного порядка; 6) различные советы (общественные) при учреждениях культуры и здравоохранения и т.д. В принятых в БССР в 1968–1970 гг. законах о сельских, поселковых, городских, районных и областных Советах народных депутатов содержались нормы, согласно которым исполкомы Советов могли созывать собрания (сходы) граждан, на которых избирались общественные комитеты (например, ст.77 Закона «О поселковом Совете народных депутатов» от 19 сентября 1958 г.). Порядок создания, права и обязанности органов общественной самодеятельности определялись:

✓ Положением Президиума Верховного Совета БССР от 1 сентября 1959 г. «Об общих собраниях (сходах), общественных сельских комитетах, уличных и квартальных комитетах в селах, деревнях и поселках Белорусской ССР» (СЗ БССР. 1968. № 25. Ст.373);

✓ решениями исполкомов о проведении собраний граждан для формирования органов общественной самодеятельности населения.

Практически во всех случаях исполкомы Советов принимали решение о создании тех или иных конкретных самостоятельных организаций, а в случае самостоятельной инициативы населения по созданию подобных структур такая инициатива могла быть по формальным основаниям исполкомами не поддержана и заблокирована. Кроме того, исполкомы обладали правом утверждения персонального состава общественного комитета (уличного, сель-

ского или при учреждении социально-культурного назначения) и его регистрации.

Анализируя институт органов общественной самодеятельности населения, особенно его развитие в 80-е годы, необходимо подчеркнуть, что он отдаленно схож с современным институтом ОТОС и имел иную политико-правовую природу. В прежние годы, согласно теории социалистического самоуправления народа, декларировалась тесная связь местных органов государственной власти — Советов народных депутатов и их исполкомов — с формированиями граждан по месту жительства, пропагандировалась идея расширения участия населения в осуществлении народо-властия. Так, статистические данные за 1978 г. указывают о наличии в БССР свыше 121 тыс. организации общественной самодеятельности, в работе которых приняло участие более 1,5 млн человек (см.: Статистический отчет о работе местных Советов БССР за 1978 г. Минск, 1978).

Реальная роль общественных формирований граждан виделась не в самостоятельном решении самоуправленческих вопросов, а в оказании помощи местным органам государственной власти и выполнении вспомогательных функций — демонстрации участия широких масс в решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, участие в практическом осуществлении принятых решений местных Советов и их исполкомов, осуществление общественного контроля за работой коммунальных, торговых и бытовых предприятий, содействие улучшению работы подведомственных местным Советам предприятий, организаций, учреждений (см.: Справочник советского работника. Минск, 1970. С. 80–81).

Органы общественной самодеятельности рассматривались в теории советского строительства как форма организационно-массовой работы местных Советов и как самостоятельный институт социалистической демократии, обеспечивающий массовое участие граждан в управлении государственными и общественными делами.

Началом становления в Республике Беларусь правового института территориального общественного самоуправления следует считать 27 октября 1989 г. когда Законом БССР «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) Белорусской ССР» были внесены изменения в Конституцию. Так, новая редакция ст.131 в Конституции установила, что «местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с органами территориального общественного самоуправле-

ния (ОТОС), общественными организациями и трудовыми коллективами...».

Конкретизация правового статуса ОТОС произошла с принятием Закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Закон заложил основы для муниципализации советской модели местной власти, закрепил понятие и систему самоуправления. В отличие от системы местной власти доперестроечного периода (Советов и их исполкомов) согласно ч.1 ст.2 Закона в систему местного самоуправления входили: а) местные Советы депутатов; б) органы территориального общественного самоуправления; в) формы непосредственной демократии — местные референдумы, собрания, сходы граждан и иные формы; г) ассоциации сельских населенных пунктов, городов (ч.3 ст.2 Закона). В Законе подчеркивалось, что Советы и ОТОС действуют на принципах выборности, а ч.6 ст.6 данного Закона предусматривала возможность наделения ОТОС правами юридического лица. Необходимо отметить, что Закон давал права местным Советам передавать часть своих полномочий и финансовых ресурсов ОТОС.

Конституционное закрепление в октябре 1989 г. новой формы самоуправления — ОТОС — было активно использовано демократическими силами, особенно в крупных городах Беларуси.

Анализируя начальный этап в становлении общественного самоуправления Беларуси, можно сделать выводы о том, что оно развивалось как гражданская инициатива и социальная активность «снизу» и развивалось именно в крупных городах. В городах складывались предпосылки для самоорганизации граждан и внедрения в практику самоуправленческих начал.

По различным причинам общественное самоуправление не получило широкого развития и его социальный потенциал не был реализован в полной мере. Во многом это обусловлено как недостаточным уровнем разработки теоретических вопросов местного самоуправления и несовершенством законодательства, так и скептическим отношением со стороны белорусского общества и государства к идее местного самоуправления и внедрению новых форм самоорганизации граждан.

В связи с этим важное теоретическое и практическое значение приобретает анализ следующих аспектов общественного самоуправления: 1) политико-правовой природы общественного самоуправления; 2) нормативно-правовой базы общественного самоуправления; 3) форм взаимодействия общественного самоуправления с органами местного управления и самоуправления. Если же рассматривать категорию общественного самоуправле-

ния не как правовую, а как социологическую, то необходимо анализировать более широкий спектр названной проблемы.

В отношении политико-правовой природы общественного самоуправления можно выделить следующие подходы. Во-первых, органы общественного самоуправления рассматриваются как часть представительной системы, поскольку избираются гражданами для представительства и реализации их интересов. Во-вторых, ОТОС рассматривают как вид некоммерческой организации (далее — НКО) со специальными уставными целями, а именно: целями решения во взаимодействии с Советами некоторых самоуправленческих вопросов. В-третьих, в широком смысле общественное самоуправление рассматривается как форма прямой демократии.

Нормативно-правовую базу для создания и деятельности ОТОС или реализации гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения составляют в настоящее время: 1) Закон о местном управлении и самоуправлении; 2) Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст.ст.117–120); 3) Примерное положение об общественном самоуправлении, принятое соответствующим местным Советом; 4) решение соответствующего исполкома о порядке регистрации ОТОС; 5) решение соответствующего местного Совета о старостах сельских населенных пунктов; 6) решения местных Советов об иных формах общественного самоуправления (селькомы, домкомы, уличкомы, советы общности микрорайонов).

Анализ названных актов законодательства и правоприменительной практики показывают, что существуют определенные пробелы в законодательстве или акты местных Советов и исполкомов ограничивают права граждан на создание ОТОС.

Так, в ч.1 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении речь идет не только об органах ТОС (единоличные либо в формах Советов, комитетов и др.), но и об осуществлении собственных инициатив. Закон не конкретизирует понятие «инициатив» и процедуру их реализации, не устанавливает уведомительный или разрешительный характер их реализации. По законодательству обычно такие инициативы, как выдвижение кандидата в депутаты местного Совета, проведение местного референдума, местного собрания или отзыва депутата, требуют регистрации инициатора (инициативной группы), далее следует сбор подписей избирателей в поддержку инициативы и только после этого — решение вопроса инициативы.

Необходимо отметить противоречие ч.2 ст.29 (ОТОС создаются на части административно-территориальной единицы) и ст.4 (местное самоуправление осуществляется в границах адми-

нистративно-территориальных и территориальных единицах) указанного Закона. Причем Закон не устанавливает, каким органом власти определяются территориальные границы для формирования ОТОС.

Нуждается в конкретизации ч.2 ст.12 Закона — *Советы (какого уровня? — Г. Куневич)* обеспечивают на своей территории согласованную деятельность ОТОС. Если мы берем город, в этом случае ясно, что городской Совет обеспечивает развитие общественного самоуправления путем принятия соответствующих актов (Положение об общественных слушаниях, Положение об ОТОС, Регламент Совета, смета в бюджете на финансирование ОТОС). Если же берем такие АТЕ, как район или сельский Совет, то в этом случае наблюдаются различные подходы: а) положение об ОТОС в форме старост населенных пунктов принимает даже не Совет, а облисполком; б) положение об ОТОС принимает райсовет и связывает инициативу по созданию ОТОС (в форме старосты или в форме комитета) по предложению Совета первичного уровня. Неясен вопрос о том, как рассматривать различные формы общественного самоуправления — как взаимодополняющие или взаимоисключающие. Так, например, по инициативе райисполкома проводятся выборы на собраниях жителей населенных пунктов старост, а инициаторам создания Комитета общественного самоуправления (КОС) с правом юридического лица отказывают в праве сформировать общественный комитет под предлогом, что уже имеются органы ОТОС в единоличной форме.

Довольно неясной представляется процедура учреждения ОТОС. В ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении предусмотрены в общих чертах два способа: а) собрание не менее 25% жителей территории. Следует отметить, что в пределах микрорайонов Минска проживает примерно 10–15 тыс. жителей, в крупных городах в пределах компактных жилых комплексов — 2–5 тыс., поэтому собрать даже четверть жителей в одном месте проблематично; б) собрание уполномоченных от жителей. Это более реальный способ, но и здесь требуется четкая и простая процедура. Из практики 1990-х годов можно предположить два варианта выдвижения уполномоченных. Первый — это петиционный, т.е. сбор подписей за выдвиженца по аналогии с выдвижением кандидатов в депутаты. Второй — это проведение локальных собраний по домам или подъездам, где протокольно будет оформляться выдвижение от жителей их уполномоченного на учредительное собрание. В муниципальных образованиях Российской Федерации также используются прямые выборы членов ОТОС.

Исходя из действующего законодательства и анализа практики создания общественного самоуправления в городах Беларуси в форме комитетов территориального общественного самоуправления (КТОС), можно выделить следующие стадии создания органов общественного самоуправления со статусом юридического лица:

1) создание инициативной группы (оргкомитета) для формирования органа общественного самоуправления;

2) выявление отношения жителей микрорайона к предложению инициативной группы о намерениях создания комитета территориального общественного самоуправления;

3) согласование с местной администрацией и городским Советом инициативы по созданию органа общественного самоуправления;

4) подготовка собрания (конференции) уполномоченных представителей граждан (согласно ст.28 Закона о местном управлении и самоуправлении);

5) проведение учредительного собрания, на котором решаются следующие вопросы:

— голосуется решение «за» создание КТОС;

— принимается Устав КТОС;

— проводятся выборы членов правления КТОС (5–7 человек);

— проводятся выборы членов контрольно-ревизионной комиссии;

— делегируются права трем членам правления представлять интересы КТОС в регистрирующих органах или в суде;

6) регистрационная стадия — в течение месяца после проведения учредительной конференции члены правления должны представить в регистрирующий орган необходимые учредительные документы (чч. 9–10 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении);

7) постановка на учет юридического лица в налоговой инспекции, территориальном отделении органов статистики, фонде социальной защиты, согласование образца печати в органах внутренних дел, открытие счетов в банке.

На собрании уполномоченных принимается Устав, избирается правление и контрольно-ревизионная комиссия ОТОС. В данном случае уполномоченные выступают в качестве учредителей некоммерческой организации и выполняют эту функцию на протяжении всего периода функционирования НКО в виде комитета общественного самоуправления, а в качестве руководящего органа НКО выступает Правление ОТОС.

Гражданский кодекс Республики Беларусь в главе «Некоммерческие организации» не содержит отдельный вид НКО с

признаками публичного юридического лица. Из всех видов НКО, закрепленных в ст.ст.116–120 Гражданского кодекса, для ОТОС наиболее подходит вид общественного объединения.

По формам взаимодействия ОТОС и органов власти можно выделить следующие критерии классификации: 1) по целям; 2) по уровням управления; 3) по способам взаимодействия; 4) по сфере деятельности.

По целям взаимодействия ОТОС и органов местного самоуправления или органов исполнительной власти такая гражданская инициатива может быть:

– *протестной* (например, пикет в защиту парковой зоны города с целью недопущения строительства в этой зоне жилья или объектов промышленной инфраструктуры);

– *совещательной*, когда речь идет об обсуждении проектов решений местных органов власти по конкретным социальным программам;

– *рекомендательной*, когда создается экспертная комиссия из представителей ОТОС при местном Совете или исполкоме (по экологии, культуре и т.д.). Местный Совет вправе также организовать общественную экспертизу некоторых проектов своих решений, направляя данные проекты в комитеты общественного самоуправления. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти зачастую сложно определить подведомственность вопросов местного значения.

По уровням управления сотрудничество ОТОС с местной властью возможно на уровне того звена (или территории), где возникла проблема, если решение этой проблемы входит в компетенцию органа местного управления или местного Совета. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти зачастую сложно определить подведомственность вопросов местного значения.

По способам взаимодействия ОТОС и органов местного самоуправления возможны следующие организационно-правовые формы: а) через сессию Совета; б) через президиум Совета; в) через постоянные и временные комиссии Совета; г) путем сотрудничества с депутатскими группами и фракциями; д) через должностных лиц исполкома или райадминистрации. Конкретные формы взаимодействия должны быть закреплены в регламентах Советов и регламентах исполкомов.

По сферам деятельности можно выделить такие направления работы ОТОС, как благоустройство территории, досуг, туризм, изучение историко-культурного наследия, помощь социально нуждающимся группам населения, работа с молодежью.

Сюда можно отнести также деятельность узкопрофессиональных общественных организаций (шахматисты, рыболовы-любители и т.д.).

В заключение можно сделать вывод о том, что для повышения эффективности ОТОС как необходимого элемента системы самоуправления необходимо принятие отдельного Закона «Об общественном самоуправлении в Республике Беларусь» или разработка примерного положения об ОТОС. Данное положение может быть принято на очередном Съезде депутатов местных Советов Республики Беларусь.

При разработке проекта Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь необходимо рассматривать все элементы системы самоуправления в комплексе, считать общественное самоуправление обязательной составляющей народовластия и определить направления законодательного, организационного и финансово-экономического обеспечения функционирования данного самоуправленческого института.

ГЛАВА 1.3. Реализация местного самоуправления через формы прямой демократии

Основные принципы демократии закреплены в Конституции Республики Беларусь. Демократия понимается и закрепляется законодательно как власть народа. Так в ч.1 ст.3 Конституции говорится, что «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Конкретизация положения о непосредственном осуществлении народом своей власти содержится в ч.2 ст.37 Конституции: «Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. В порядке, установленном законодательством, граждане Республики Беларусь принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях». Кроме того, непосредственные формы демократии закреплены в других

статьях Конституции (ст.ст.38, 40 и 117), а также в ряде законов Республики Беларусь:

– в Избирательном кодексе Республики Беларусь (ст.ст.65, 126, 131, 132, 135);

– в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (п.11 ст.19, ст.ст.16, 28, 29, 31, 32);

– в Законе «О статусе депутата местного Совета депутатов» (ст.ст.20–21);

– в Законе «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 г. (ст.ст.4–5, 11–14);

– в Законе «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. (в ред. Закона от 1 ноября 2004 г.) (ст.ст.4–5).

Некоторые нормы, связанные с реализацией гражданами форм прямой демократии, устанавливаются регламентами (или Уставами) местных Советов.

Рассмотрим формы прямой демократии, предусмотренные для реализации местного самоуправления Законом о местном управлении и самоуправлении. Большое значение в данном случае имеет ст.28 «Собрания граждан», в которой приводится определение понятия «собрание», указаны возможные инициаторы его проведения, определены условия, при которых собрание правомочно, указан круг вопросов, которые могут быть вынесены на обсуждение:

«Собрание, в том числе собрание уполномоченных, – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни, базовая форма прямого участия населения в решении государственных и общественных дел.

Собрание проводится в порядке, установленном настоящим Законом и иным законодательством Республики Беларусь.

Местные собрания созываются по мере необходимости местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами или органами территориального общественного самоуправления. Местные собрания могут созываться также по инициативе не менее 10 процентов граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории.

Для подготовки собрания по предложению инициатора его созыва может создаваться инициативная группа либо образовываться организационный комитет.

Нормы представительства и порядок избрания уполномоченных для участия в собрании устанавливаются инициатором собрания.

Собрание правомочно, если в нем принимает участие не менее 25 процентов граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на данной территории, или не менее двух третей уполномоченных.

С правом совещательного голоса в собрании могут участвовать представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

Участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации, учреждать и упразднять органы территориального общественного самоуправления, участвовать в предварительном обсуждении и подготовке проектов решений органов местного управления и самоуправления по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни, оценивать деятельность органов местного самоуправления, решать иные вопросы в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Собрание вправе обращаться в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения и объединения, которые обязаны в установленном порядке рассмотреть эти обращения и о принятых по ним решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории.

Решения собрания, в том числе собрания уполномоченных, принимаются большинством голосов его участников и оформляются протоколом».

Из приведенной статьи следует, что собрание граждан по месту жительства является важным институтом непосредственной (прямой) демократии, одной из форм участия народа в управлении. Развитие этого института должно было стать одной из главных задач государства и местной власти. Нужно понимать, что без собраний, на которых бы обсуждались или решались вопросы, затрагивающие интересы жителей, нет самоуправления, а в более широком плане существенно был бы ограничен общественный контроль за деятельностью властных структур. Не случайно Закон о местном управлении и самоуправлении определяет собрания как базовую форму участия населения в территориальном управлении, поместив статью о них перед статьей 30 «Территориальное общественное самоуправление».

Решения собрания принимаются простым большинством голосов присутствующих. Собрание само не может установить иной порядок.

Собрания граждан могут принимать только рекомендательные решения. Однако в ст.29 Закона о местном управлении и са-

моуправлении собрания отнесены к территориальному общественному самоуправлению, которое определяется как форма, с помощью которой могут приниматься и юридически обязательные решения.

Закон исходит из того, что собрания должны проводиться достаточно регулярно. И эту задачу он ставит перед Советами, исполнительно-распорядительными органами и органами территориального общественного самоуправления.

Так, ст.15 Закона о местном управлении и самоуправлении, посвященная регламенту местного Совета, предписывает включать в этот нормативный акт порядок организации **предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения**. При этом должно быть предусмотрено, чтобы в этом в обсуждении (в соответствии с ч.21 ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении) активное участие принимали представители исполнительно-распорядительных органов. Ведь их влияние на повседневное обеспечение нормальных условий жизнедеятельности граждан огромно.

Однако на практике в регламентах местных Советов депутатов, как правило, отсутствует описание порядка организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения.

Вместе с тем, практика организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения не только бы способствовала активизации общественных инициатив, реализации принципа гласности, но и значительно повлияла на качество принимаемых решений.

Кроме Закона о местном управлении и самоуправлении порядок проведения собраний (сходов) регулируется Законом Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. «О республиканских и местных собраниях». Закон регламентирует порядок инициирования, созыва, проведения, а также компетенции республиканских и местных собраний Республики Беларусь. К достоинствам данного закона следует отнести то, что в нем более детально и подробно изложен целый ряд вопросов, связанных с республиканскими и местными собраниями. Так, в частности, в ч.5 ст.11 данного Закона говорится, что решение о созыве местного собрания, нормах представительства и порядке избрания уполномоченных доводится до сведения граждан, проживающих на соответствующей территории, не позднее чем за 15 дней до его проведения с указанием времени и места, а также вопросов, выносимых для обсуждения.

Статьи 9 и 12 данного Закона устанавливают порядок проведения соответственно республиканских и местных собраний, а в ст.14 определена компетенция местных собраний.

К недостаткам Закона, на наш взгляд, можно отнести следующее:

1. Закон установил (ст.6), что финансирование проведения местных собраний осуществляется их инициаторами. Это означает, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы или органы территориального общественного самоуправления в случае инициативы с их стороны проведения местного собрания будут финансировать его проведение за счет бюджетных средств (т.е. за счет денег граждан). В случае инициативы граждан финансирование проведения местных собраний опять же возлагается на граждан.

2. Статья 7 и ч.2 ст.11 содержат нечеткие формулировки, гласящие, что республиканские и местные собрания созываются «по мере необходимости». Совершенно непонятно, кто и по каким критериям определяет эту «необходимость».

3. Статья 7 закрепила право созыва республиканских собраний исключительно за Президентом. Было бы логично, на наш взгляд, чтобы таким же правом обладали Палата Представителей и Совет Республики.

Говоря о политико-правовых аспектах проведения местных собраний, следует упомянуть принятый в период перестройки 2 февраля 1988 г. Закон «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь». На практике он мало применялся, однако содержал ряд интересных форм участия населения в управлении местными делами. Так, например, в разделе III этого Закона было предусмотрено обязательное вынесение на обсуждение населения проектов планов экономического и социального развития и бюджетов, а также решений, касающихся работы предприятий местного хозяйства. В настоящее время этот Закон утратил свою силу, так как его действие было прекращено Законом от 27 ноября 2006 г. «О признании утратившими силу некоторых актов законодательства Республики Беларусь и отдельных положений актов законодательства Республики Беларусь в связи с формированием Свода законов Республики Беларусь».

Следующей формой непосредственного участия народа в управлении, предусмотренной ст.30 Закона о местном управлении и самоуправлении для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни, являются **местные референдумы**.

Порядок проведения местных референдумов, а также перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, определяются законом Республики Беларусь.

Право каждого гражданина на участие в управлении публичными (государственными) делами — это принцип и норма международного права. Оно закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст.25), принятом ООН в 1966 г. и вступившем в действие в 1976 г. Республика Беларусь согласно Конституции (ст.8) признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Конституция закрепляет, что единственным источником государственной власти является народ и что он вправе осуществлять ее непосредственно в соответствии с Конституцией. Этот принцип распространяется и на местное самоуправление, поскольку оно есть не что иное, как форма реализации народо-властия. Подкреплением этому служит ст.37 Конституции, согласно которой граждане имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. Конституция (ст.21) устанавливает, что обеспечение прав и свобод граждан является высшей целью государства.

Ранее в Беларуси действовал Закон от 13 июня 1991 г. «О референдуме (народном голосовании) в Республике Беларусь». Сейчас вопросы проведения референдума регулируются Избирательным кодексом. Референдум понимается законодателем как способ принятия гражданами Республики Беларусь народным голосованием решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Выявление мнения граждан по этим вопросам не может быть целью референдума. Закон о референдуме 1991 г. допускал возможность консультативного голосования.

На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие наиболее важное значение для населения соответствующих административно-территориальных образований и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов, а также исполнительных органов. На референдум не выносятся вопросы, которые могут вызвать нарушение территориальной целостности государства, о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности населения, о налогах, бюджете; вопросы, связанные с назначени-

ем, утверждением на должности и освобождением от должностей должностных лиц, относящиеся к компетенции соответствующего исполнительного комитета.

Решение о назначении референдума принимается соответствующим местным Советом. Совет обеспечивает предварительное ознакомление граждан с проектом решения или вопроса, выносимого на референдум. Решение о проведении референдума обнародуется не позднее трех месяцев до дня его проведения. В отличие от Закона о референдуме 1991 г. Избирательный кодекс не предоставляет местному Совету права усмотрения при решении вопроса о назначении голосования. Это значит, что голосование должно быть проведено в любом случае, если проявлена инициатива жителей. Раньше местный Совет сам мог принять решение по данному вопросу.

С инициативой проведения референдума могут выступить 10% граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в референдуме. Раньше достаточно было 5% жителей. Инициатором референдума может стать местный Совет, приняв решение большинством голосов от числа избранных депутатов. Раньше народное голосование могло быть назначено по инициативе 1/3 от общего числа депутатов Совета. В том случае, если с инициативой о проведении референдума выступают граждане, ими сначала образуется инициативная группа в количестве: в области и в Минске — не менее 50 человек; в районе, городе, районе в городе — не менее 20; в поселке, сельсовете — не менее 10 человек.

Документы, представленные инициативной группой, и вопрос, выносимый на местный референдум, направляются исполнительным органом для получения заключения в областной, Минский городской органы юстиции. С учетом заключения состав инициативной группы и вопрос, выносимый на голосование, регистрируются исполкомом, местной администрацией. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Для реализации права инициативы граждан на проведение референдума устанавливается двухмесячный срок с момента регистрации инициативной группы. О времени и месте голосования комиссии по референдуму оповещают граждан не позднее чем за 10 дней до референдума.

В соответствии со ст.ст.45–49 Избирательного кодекса гражданам предоставляется право беспрепятственной агитации «за» или «против» предложения по проведению референдума, принятия решения. Публичное обсуждение предложений, вносимых на референдум, осуществляется в соответствии с Законом Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» от

30 декабря 1997 г. № 114-З (в ред. Закона от 7 августа 2003 г.) и 6 октября 2006 г. Согласно ст.5 данного Закона заявление на проведение собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования во время проведения выборов и референдумов, а также отзыва депутата подается организаторами в соответствующий местный исполнительно-распорядительный орган не позднее чем за 5 дней до намеченной даты проведения. В заявлении указываются:

- цель, вид, место проведения массового мероприятия;
- дата проведения, время его начала и окончания;
- маршруты движения;
- предполагаемое количество участников;
- сведения об организаторах;
- меры по обеспечению общественного порядка и безопасности для проведения массового мероприятия;
- меры, связанные с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия и др.

Руководитель исполнительно-распорядительного органа или его заместитель в соответствии с ч.1 ст.6 данного Закона обязаны рассмотреть заявление и в письменной форме сообщить организаторам о принятом решении в течение трех дней со дня регистрации заявления в местном исполнительном и распорядительном органе. При этом указанные должностные лица в целях обеспечения прав и свобод граждан, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта, предприятий и организаций вправе изменить место и время проведения мероприятия. Решение должностного лица может быть обжаловано в суд.

До получения разрешения организаторы мероприятия и иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации о времени и месте проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и т.п. Местные исполнительно-распорядительные органы определяют место, где собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование запрещаются. Вблизи зданий резиденции Президента Республики Беларусь, Национального собрания, Совета Министров, телерадиоцентра мероприятия могут проводиться на расстоянии не менее 200 метров, а вблизи зданий республиканских и местных органов государственного управления, дипломатических представительств, судов, органов прокуратуры — на расстоянии не менее 50 метров.

Не допускается проведение мероприятий на объектах метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также на расстоянии не менее 50 метров от территории

предприятий и организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, тепло- и электроэнергией, больницы, школы).

Местными исполнительно-распорядительными органами могут быть определены постоянные места для проведения мероприятий.

Запрещается проведение мероприятий, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды. Во время проведения мероприятий запрещается препятствовать движению транспорта и пешеходов, устанавливать палатки, иные временные сооружения, воздействовать в какой-либо форме на работников милиции с целью воспрепятствования выполнению ими служебных обязанностей, иметь при себе оружие, специально изготовленные предметы, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей, использовать плакаты, содержащие призывы к насильственному изменению конституционного строя, пропагандирующие социальную, национальную, религиозную или расовую вражду, унижающие честь и достоинство личности, также запрещается пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке.

Государственные органы, политические партии, общественные организации не вправе вмешиваться и препятствовать проведению мероприятий, проводимых в соответствии с соблюдением порядка, установленного законом.

Решение, принятое референдумом, является окончательным. Оно может быть отменено или изменено только путем референдума, если иное не будет определено в самом решении референдума. Решение, принятое референдумом, подписывает руководитель соответствующего исполнительного органа, хотя более правильным было бы закрепить данное право за председателем местного Совета, даже в том случае, если референдум проводился в пределах городского района. Если для выполнения решения референдума необходим какой-либо правовой акт, он должен быть принят в течение 5 месяцев со дня вступления в силу решения, утвержденного референдумом.

Еще одной формой непосредственного участия народа в управлении, предусмотренной ст.31 Закона о местном управлении и самоуправлении, является **правотворческая инициатива**:

«В порядке, предусмотренном Советом, население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Проекты решений по вопросам местного значения,

внесенные населением в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — опубликованию в местных средствах массовой информации».

Данная норма появилась в редакции Закона о местном управлении и самоуправлении от 10 января 2000 г. Однако порядок реализации этой формы прямой демократии в Законе не установлен. Его должны определить местные Советы. Например, в ст.39 «Правотворческая инициатива жителей города» Устава города Минска от 26 июня 2001 г. записано, что «В порядке, установленном Советом, жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Проекты решений, внесенные жителями в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей жителей, а результаты рассмотрения — опубликованию в средствах массовой информации».

Исходя из смысла ст.31 Закона о местном управлении и самоуправлении предметом правотворческой инициативы может быть любой вопрос местного значения, входящий в сферу ведения местного представительного органа. Однако вопросы местного значения, требующие нормативного регулирования, решаются и органами местного управления, причем в большем объеме, нежели местными Советами. В принципе, такие вопросы не должны выводиться за рамки общественного интереса (инициативы).

Правотворческая инициатива может быть реализована, в первую очередь, на собрании граждан по месту жительства, а также через органы территориального общественного самоуправления. Право внести проект решения Совета должна иметь и просто группа жителей численностью, определенной Советом. Порядок реализации правотворческой инициативы может быть отражен в регламентах местных Советов.

Реализация правотворческой инициативы предполагает внесение проекта решения Совета. Этот документ должен нести в себе хорошее знание соответствующей проблематики, отвечать требованиям юридической техники. Для подготовки документа нужно привлечь специалистов. И такую возможность всегда можно найти. Проблема в том, что в рамках подготовительной работы потребуется доступ к документам, экспертный анализ уже принятых решений, их эффективности. Могут потребоваться и организационные мероприятия с участием местного управленческого аппарата, подчиненного исполкому. Поэтому уже самые первые шаги по осуществлению правотворческой инициативы по

какой-то значимой местной проблеме будут сопряжены с большими трудностями.

Кроме указанных выше форм непосредственного участия граждан в управлении **ст.32 Закона о местном управлении и самоуправлении допускает и иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах.**

Например, **жители вправе инициировать выдвижение кандидата в депутаты** путем сбора подписей избирателей (ст.65 Избирательного кодекса), процедуру отзыва депутата, не оправдавшего их доверия или совершившего дискредитирующие его как депутата действия ст.ст.131, 132, 135 Избирательного кодекса). Порядок выдвижения и отзыва депутата определен в Избирательном кодексе.

Говоря об участии граждан в управлении, следует также указать, что, согласно ст.4 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан» (в ред. от 1 нояб. 2004 г.), граждане имеют право **обращаться с предложениями в различные государственные органы**, в том числе в местный Совет депутатов и его органы (к его должностному лицу) как лично, так и через своего представителя. Это может быть, например, президиум местного Совета (областного или базового уровней), который в соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении (п.11 ч.5 ст.19) «обеспечивает рассмотрение обращений граждан, адресованных Совету», а также председатель местного Совета, который в соответствии с п.9 ч.7 ст.20 данного Закона «обеспечивает рассмотрение обращений граждан, адресованных Совету».

Эта форма используется достаточно активно. В основном жители обращаются с просьбами по самым острым для них вопросам: об улучшении жилищных условий, проведении капитальных ремонтов домов. Есть также примеры, когда вносятся различные предложения, касающиеся содержания парков, мест отдыха, строительства и работы мини-рынков и т.п.

Все это лишний раз подчеркивает парадокс, заложенный в Законе о местном управлении и самоуправлении: вопросы, с которыми наиболее часто обращаются граждане в местные органы власти, находятся в компетенции исполнительного комитета, который неподотчетен гражданам. По вопросам же, входящим в компетенцию местного Совета депутатов, который подотчетен гражданам, обращений очень мало. Эта проблема порождена перекосами в распределении компетенции между представительными и исполнительными органами местной власти, а также фактическим отсутствием у местных Советов депутатов подотчетных им исполнительно-распорядительных органов.

Граждане также имеют **право инициативы по созыву сессии** (ч.3 ст. 16 Закона о местном управлении и самоуправлении) местного Совета. В этом случае необходимо, чтобы эту инициативу поддержало не менее 10% избирателей (от их списочного состава), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Прецедентов реализации данной инициативы в Беларуси нет. Одной из причин этого является явно завышенный процент избирателей (10%), необходимый для ее реализации. Особенно это актуально для крупных административно-территориальных единиц: областей, районов, больших городов. Например, для реализации такой инициативы в Минске необходима поддержка около 127 000 избирателей, в то же время для реализации здесь правотворческой инициативы необходима поддержка только 3000 граждан.

В Законе о статусе депутата местного Совета закреплены следующие формы прямого участия населения в государственных и общественных делах:

- **право граждан на инициативу по организации встречи с депутатом местного Совета (ст.20);**
- **право требовать отчета депутата местного Совета перед избирателями (ст.21).**

Однако в ст.20 Закона не прописана процедура реализации гражданами инициативы по организации встречи с депутатом местного Совета. Этот пробел может быть восполнен в регламенте соответствующего местного Совета. Что касается права граждан требовать отчета депутата местного Совета перед избирателями, то ст.21 Закона о статусе депутата местного Совета более конкретна на этот счет. В ней прямо говорится о том, что отчет депутата местного Совета может быть заслушан по письменному требованию группы избирателей численностью, установленной регламентом соответствующего Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, о причинах, послуживших основанием для этого. Кроме того, отчеты депутата Совета проводятся на созываемых с этой целью собраниях избирателей либо их делегатов. Собрание, на котором заслушивается отчет депутата Совета, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату Совета, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Анализ регламентов местных Советов свидетельствует о том, что депутатский корпус не спешит переносить требования Закона в

свои регламентирующие документы и тем более конкретизировать упомянутые нормы законодательства. В случае их применения отсутствие четко прописанных процедур по организации встреч и отчетов с депутатами по инициативе избирателей может привести к волоките и разного рода бюрократическим препятствиям.

Одной из возможных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются **общественные или публичные слушания** (см.: Шугрина, Е.С. Муниципальное право: учебник. М., 2004).

Общественные слушания — это форма прямого участия граждан или их уполномоченных представителей в решении местных самоуправленческих вопросов. Она заключается в публичном обсуждении гражданами на сессии Совета или на депутатском собрании вопросов и проблем местного значения, отнесенных к компетенции соответствующего Совета. Слушания также могут проводиться по проектам решений, разработанных местными органами власти.

Правовой основой для применения вышеназванной формы прямой демократии на местном уровне может являться регламент соответствующего Совета депутатов или иное решение Совета по аналогии с парламентскими слушаниями. Так, в регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь закреплены процедурные нормы о проведении парламентских слушаний (гл. 8, ст.ст. 90–98).

В России данная форма участия населения в самоуправлении закреплена в ст.28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и конкретизирована в муниципальных уставах и регламентах.

Общественные слушания проводятся с целью реализации принципа гласности в работе органов местного управления и самоуправления (ст.5 Закона о местном управлении и самоуправлении).

Инициаторами проведения общественных слушаний в местном Совете могли бы выступать:

- группы граждан в количестве, установленном Советом (например, 100 человек);
- местные общественные объединения или территориальные структуры политических партий;
- комитеты территориального общественного самоуправления;
- старосты сельских населенных пунктов;
- депутатские комиссии (комиссия) или группы (группа) депутатов местного Совета;
- председатели местных Советов, председатели исполкомов или главы местных администраций;

– президиумы Советов.

На общественные слушания следовало бы выносить:

- проект местного бюджета и отчета о его исполнении;
- проект отчета руководства исполкома, местной администрации;
- проекты программы социально-экономического развития территории;
- проекты территориального планирования и градостроительного развития;
- планы строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры;
- схема и порядок управления коммунальной собственностью.

Процедура проведения общественных слушаний может быть установлена регламентом Совета. На слушаниях с основным докладом выступают инициаторы слушаний и приглашенные ими эксперты, консультанты и другие приглашенные лица.

Слушания должны быть открыты для представителей общественности и средств массовой информации.

По результатам слушаний могут быть приняты протокольные решения и рекомендации, обязательные для рассмотрения соответствующими органами власти. Протокол заверяется подписью председательствующего на депутатских слушаниях. Материалы слушаний публикуются в местной прессе и освещаются в других местных или республиканских средствах массовой информации.

Включение жителей в процесс принятия решений укрепляет, прежде всего, саму власть. Участие граждан в процессе принятия решений уменьшает социальный и гражданский разрыв между различными слоями общества, увеличивает степень ответственности, отчетности и гласности, содействует процессу воспитания лидеров общества. Граждане начинают лучше понимать и оценивать результаты действия властей. Подобное взаимодействие власти и граждан увеличивает доверие к властным институтам, расширяет инструментарий их возможностей и средств управления.

РАЗДЕЛ 2. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ДЕПУТАТА

ГЛАВА 2.1. Правовые аспекты Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»

В январе 2006 г. Парламентом Беларуси была принята новая редакция Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов». В преамбуле Закона определяются полномочия депутата местного Совета депутатов, устанавливаются правовые и социальные гарантии их осуществления. Следует отметить, что правовая категория статуса депутата имеет различные трактовки и различную правовую регламентацию как с точки зрения теории муниципального права Беларуси и других стран, так и с точки зрения законодательства.

2.1.1. Понятие статуса депутата

Слово «статус» имеет латинское происхождение (*status* — состояние, положение). В нашем случае речь идет о правовом статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь.

Депутат (от лат. *deputatus* — посланный, выборный) — лицо, избранное в законодательный или иной представительный орган государства или местного самоуправления, представитель в этом органе определенной части населения — избирателей своего избирательного округа. Следует пояснить, что к органам самоуправления в белорусском законодательстве относятся: 1) местные Советы депутатов (далее — Совет); 2) органы территориального общественного самоуправления. Если речь идет об органах Совета, то к ним согласно ст.ст. 14–22 Закона о местном управлении и самоуправлении относятся следующие органы: 1) руководство Совета (председатель, заместители председателя); 2) президиум Совета; 3) постоянные и временные депутатские комиссии; 4) постоянные и временные депутатские группы; 5) аппарат Совета; 6) другие органы Совета (прил. 1).

Существуют различные подходы к трактовке статуса депутата. В упрощенном смысле статус депутата включает объем депутатских полномочий и гарантии их осуществления. Подобный подход закреплен в действующем Законе о статусе депутата местного Совета депутатов.

В широком смысле в муниципальном праве, в законодательстве о местном самоуправлении под статусом депутата местного Совета принято понимать правовое положение депутата местного представительного органа государственной власти, определяемого совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, сроком действия и прекращением, полномочиями депутата, гарантиями его деятельности, а также подотчетности, подконтрольности и ответственности.

Вопрос о правовом статусе депутата местного Совета депутатов в Республике Беларусь представляется весьма актуальным, поскольку результаты деятельности местного самоуправления в целом в значительной мере зависят от того, создает ли законодательство необходимые условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий депутатами местных Советов.

2.1.2. Законодательство о статусе депутата местного Совета

В ст.2 Закона о статусе депутата местного Совета установлено, что законодательство о статусе депутата местного Совета основывается на Конституции и состоит из настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь, в том числе регламентов Советов.

В Конституции Беларуси содержится общая правовая регламентация правового статуса депутата местного Совета как представительного органа местного самоуправления. Компетенция депутата является производной от компетенции местных Советов. В разделе V «Местное управление и самоуправление» Конституции закреплены основные формы самоуправления, вопросы исключительной компетенции местных Советов, а в ст.124 установлено, что компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законодательством.

В разделе III «Избирательная система. Референдум» Конституции закреплены принципы избирательного права и правовые основы выборов депутатов, отзыв депутатов.

В пп.5–6 ст.98 Конституции установлено право Совета Республики Национального собрания отменять решения местных Советов, не соответствующие законодательству, и принимать решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и иных случаях, предусмотренных законом.

Важным также является вопрос, как в Конституции урегулирован порядок установления территориальных границ для формирования местных Советов. В упрощенном виде вопрос сводится к тому, может ли население любой территории или населенного пункта самостоятельно решить, следует ли избирать своих депутатов и формировать Совет депутатов? Ответ на этот вопрос содержится в ст.ст.9 и 118 Конституции. Согласно ст.118 местные Совета депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Часть 3 ст.9 Конституции определила, что территория Беларуси делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством.

Исходя из анализа вышеназванных статей Конституции, население не может самостоятельно (непосредственно) решить, какой населенный пункт следует считать административно-территориальной единицей и проводить там выборы депутатов.

В этой связи следует напомнить, что, анализируя формы самоуправления и роль депутатов в их осуществлении, необходимо рассматривать местные Совета как императивную (обязательную) форму самоуправления, а общественное самоуправление — как факультативную форму, реализуемую гражданами по собственной инициативе.

На момент проведения выборов депутатов местных Советов XXIV созыва (4 марта 2003 г.) существовало следующее количество административно-территориальных единиц и, соответственно, столько же местных Советов и исполкомов: области и территория Минска — 7; районы — 117; города областного подчинения — 20; города районного подчинения — 11; поселки — 77; сельсоветы — 1440.

Среди других актов законодательства, регламентирующих элементы правового статуса депутата местного Совета, кроме самого Закона о статусе депутата местного Совета, имеет большое значение Закон о местном управлении и самоуправлении (в ред. Закона от 10 января 2000 г.) и Избирательный кодекс (в ред. от 6 октября 2006 г.).

Глава 3 (ст.ст.12–27) Закона о местном управлении и самоуправлении конкретизирует некоторые элементы депутатского статуса и устанавливает процедуру реализации депутатских полномочий в Совете и его органах. Так, ч.1 ст.14 устанавливает, что Советы осуществляют свою деятельность через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. В ст.16 определен порядок проведения сессии Совета. Сессия созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. В теории муниципального права принято выделять следующие виды сессии Совета: а) первая (учредительная) вновь избранного Совета; б) очередная; в) внеочередная. Очередная сессия Совета созывается согласно плану работы Совета председателем. Внеочередная сессия может быть созвана: 1) по требованию Президента Республики Беларусь; 2) по требованию вышестоящего Совета; 3) президиумом Совета; 4) по инициативе не менее чем $\frac{1}{3}$ депутатов Совета; 5) по инициативе председателя соответствующего исполкома; 7) по инициативе избирателей (не менее 10% от их списочного состава); 8) в случаях, предусмотренных регламентом Совета.

Часть 6 ст.16 Закона о местном управлении и самоуправлении содержит обширный перечень вопросов, решаемых депутатами исключительно на сессии, в том числе признание депутатских полномочий и досрочное прекращение полномочий, утверждение структуры Совета, определение порядка компенсации депутатам расходов, связанных с реализацией депутатских полномочий.

В ст.ст.18–22 Закона о местном управлении и самоуправлении в общем виде закреплён порядок образования органов местного Совета, а в ст.ст.23–26 — компетенция местных Советов различных уровней.

В Избирательном кодексе, кроме порядка проведения выборов, закреплены некоторые избирательные цензы (ст.ст.57, 59–60), которые также следует рассматривать как элемент статуса депутата, мажоритарная избирательная система (1-й тур), порядок регистрации депутатов, избранных по каждому избирательному округу (ст.91). В разделе VIII Избирательного кодекса (ст.ст.129–142) содержится процедура отзыва депутата. Он является одним из элементов императивного депутатского мандата.

В ч.3 ст.57 Избирательного кодекса установлено (как и ст.1 Закона о статусе депутата местного Совета), что депутатом местного Совета может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 18 лет. Депутатами местных Советов депутатов не могут быть председатели областных, Минского городского, район-

ных, городских (кроме городов районного подчинения) исполнительных комитетов, а также судьи. Депутат местного Совета депутатов не может быть одновременно депутатом Палаты представителей (чч.3 и 4 ст.59 Избирательного кодекса). Причем кандидатами в депутаты местных Советов могут быть выдвинуты граждане, проживающие или работающие на территории соответствующего Совета, а также работающие в организациях, расположенных на территории другого местного Совета, но связанные с удовлетворением потребностей населения и социальным развитием территории данного Совета (ч.5 ст.60 Избирательного кодекса).

2.1.3. Роль регламентов Советов в реализации депутатских полномочий

Среди актов законодательства о статусе депутата местного Совета важная роль отводится регламентам Советов.

Слово «регламент» происходит от французского *reglement*, что означает правило, регулирующее порядок какой-либо деятельности, например проведения собраний общественной организации или процедуры деятельности органов муниципалитета или органов государственной власти. В этой связи можно также вспомнить латинский термин *regula* — правило.

В специальной юридической литературе в настоящее время термин «регламент» употребляется в следующих значениях:

- 1) порядок ведения заседания, собрания, сессии или съезда представительного органа;
- 2) свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности представительного органа, а также порядок работы правительства или иного органа государственной власти.

Нас интересует регламент как официальный акт местного Совета, содержащий муниципально-правовые нормы, закрепляющие организационную структуру Совета и организационно-правовые формы функционирования Совета и его структур, а также закрепляющий некоторые вопросы взаимодействия Совета с иными субъектами муниципально-правовых отношений.

Анализ регламентов, принятых местными Советами Беларуси за последний десятилетний период, свидетельствует о наличии существенных различий в их содержании и структуре. Общий недостаток регламентов — дублирование правовых норм о принципах и функциях местного самоуправления, выборах депутатов и руководстве местных Советов, а также о компетенции местных Советов различных уровней.

Действующие регламенты местных Советов на 90% дублируют правовые нормы материального характера, закрепленные в актах законодательства о местном управлении и самоуправлении, и не дают ответа на вопрос, какие структуры существуют в данных Советах и, что особенно важно, какова процедура функционирования Совета и его структур.

С принятием Закона «О нормативных правовых актах» законодатель отнес согласно ч.11 ст.2 Закона регламент органов самоуправления к нормативным правовым актам (см.: Ведомості Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40). В редакции Закона о местном управлении и самоуправлении от 10 января 2000 г. согласно ст.15 определен перечень предметов правового регулирования регламента местного Совета.

Анализ содержания указанной статьи позволяет сделать вывод о том, что предмет правового регулирования регламента ограничен сессионной деятельностью Совета. Но необходимо отличать регламент сессии (обычно это регламент самой сессии) от регламента Совета.

Многие Советы кроме регламента сессии принимают следующие решения, которыми закрепляются отдельные полномочия депутатов: 1) положение о президиуме Совета; 2) положение о депутатских комиссиях; 3) положения о депутатских группах; 4) положение об аппарате Совета; 5) положение об органах территориального общественного самоуправления; 6) положение о консультантах и экспертах, работающих в депутатских комиссиях; 7) положения о помощниках депутатов.

Полагаем, что все эти положения должны быть объединены в одном нормативном акте — регламенте Совета.

Более того, как показывает анализ решений Советов, регламенты Советов (как и другие решения нормативного характера) базового и первичного уровня управления официально не публикуются и не известны широкой общественности. Это является нарушением принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления (п.8 ст.5 Закона о местном управлении и самоуправлении) и ч.4 ст.7 Конституции, поскольку нормативные акты государственных органов должны публиковаться или доводиться до всеобщего сведения иным, предусмотренным законом способом.

В действующем Законе о статусе депутата местного Совета ряд статей о полномочиях депутата содержат отсылочные нормы к регламенту Совета. Регламентом определяется порядок признания полномочий депутата (на первой сессии через мандатную комиссию), устанавливаются нормы депутатской этики, регламентируются процедурные аспекты участия депутата в работе сессии

и всех органов Совета, в реализации контрольных полномочий местного Совета. Статьи 3 и 20 Закона о статусе депутата местного Совета предусматривают, что депутат при осуществлении своей деятельности учитывает интересы граждан и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы, способствует развитию различных форм местного самоуправления — общественного самоуправления и форм непосредственной демократии. Способы учета интересов граждан (анализ обращений, публикаций в местных средствах массовой информации, прием граждан, проведение собраний и конференций, консультативный опрос) и процедура реализации форм прямой демократии на местном уровне с участием депутата могут быть закреплены в регламенте местного Совета.

Для работы в комиссиях (следует считать, что и в других органах местного Совета) могут привлекаться в порядке, определенном регламентом местного Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса (ч.3 ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении). Правовое положение консультантов, экспертов и других приглашенных лиц (представители трудовых коллективов и общественных организаций, члены ОТОС, старосты сельских населенных пунктов, депутаты нижестоящих или вышестоящих Советов, должностные лица территориальных органов государственного управления и т.д.) также может закрепляться в регламентах.

Сессия или президиум Совета могут принять решение о помощниках депутата, во всяком случае законодательство Беларуси не содержит запрета на введение подобного института. По решению Мингорсовета от 24 июня 1997 г. № 79 у депутатов Минского городского Совета появились общественные помощники. В дальнейшем Положение о помощниках депутатов было включено в ст. 88 Регламента Мингорсовета, принятого 19 октября 1999 г., а в настоящее время содержится в гл.7 Регламента Мингорсовета, принятого 1 апреля 2004 г.

Особое значение имеет закрепление в регламентах процедурных вопросов взаимодействия граждан и их объединений с депутатами и органами Совета. Так, согласно п.11 ч.5 ст.19 Закона о местном управлении и самоуправлении президиум Совета должен обеспечить широкое участие трудовых коллективов, общественных объединений и граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Однако нет ни одного местного Совета в Республике Беларусь, который бы в полной мере закреплял в регламенте или ином решении процедуру и организационно-правовые формы взаимодействия Совета и общественности.

Для совершенствования и унификации регламентов Советов необходимо, по нашему мнению, разработать примерный (мо-

дельный) регламент местного Совета и утвердить его на очередном Съезде депутатов местных Советов Республики Беларусь.

2.1.4. Депутатский мандат

Депутат является представителем своих избирателей и обязан представлять их интересы в государственных органах власти. Согласно ст.1 Закона о статусе депутата местного Совета депутатом местного Совета является свободно избранный гражданин, проживающий на территории, входящей в избирательный округ, представитель, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом депутатов, представлять своих избирателей в государственных органах и других организациях, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь, Законом о статусе депутата местного Совета депутатов и другими актами законодательства (в том числе и регламентами Советов). В ст.3 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов подчеркивается, что депутат при осуществлении своей деятельности и выполнении предвыборной программы руководствуется своими убеждениями и учитывает интересы граждан (*округа или всей территории, на которую распространяются властные полномочия местного Совета? — Г. Куневич*) и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы.

В правовой литературе, в теории муниципального права правоотношения депутата с избирателями принято называть депутатским мандатом.

Термин «мандат» в Законе о статусе депутата местного Совета депутатов отсутствует, есть только упоминание в ч.3 ст.4 названного Закона о мандатной комиссии, которая образуется при открытии первой (учредительной) сессии Совета нового созыва для проверки законности избрания депутатов по всем избирательным округам и вынесения на утверждение сессии Совета решения о признании их полномочий. С момента принятия решения сессии Совета о признании депутатских полномочий, а не с момента официального установления результатов выборов по округу и определения победителя у гражданина (кандидата) является депутатский мандат.

Сам термин «мандат» (представительский, депутатский) происходит от латинского слова *mandatum* — поручение, наказ. Под депутатским мандатом понимается: 1) юридическое отношение представительства, связь депутата с избирателями; 2) документ, удостоверяющий законность этого представительства (депутат-

ское удостоверение). Депутатский мандат приобретает исключительно одним способом — в ходе прямых выборов. При использовании той или иной избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная и их разновидности), при различном способе выдвижения кандидатов в депутаты (только партийные списки или выдвижение от трудовых коллективов, партий, общественных объединений, собраний граждан, путем сбора подписей избирателей), а также при изменении законодательства о местном самоуправлении будет отличаться вид депутатского мандата.

Проблема депутатского мандата имеет принципиальное значение, поскольку ее правильное решение позволяет более четко определить степень зависимости депутата от воли избирателей и меру его ответственности перед ними за свою деятельность. В настоящее время в теории представительной демократии, конституционном и муниципальном праве принято выделять два основных вида депутатского мандата: мандат императивный (обязательный) и мандат свободный. Для того чтобы уяснить отличительные особенности этих двух видов представительских мандатов, следует выделить несколько подходов к закреплению в законодательстве связей депутата с избирателями.

1. Депутат представляет в выборном органе свою партию, которая его выдвинула кандидатом в депутаты, разъясняет и старается реализовать в Совете партийную программу по вопросам местного самоуправления.

2. Депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей, и представляет, прежде всего, тех избирателей, которые голосовали за него и его предвыборную программу.

3. Депутат представляет интересы и тех избирателей, которые голосовали против него или не участвовали в голосовании, он защищает общие политические, экономические, социальные интересы избирателей округа и поддерживает с ними постоянную связь.

4. Депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью, после избрания связь с избирателями округа в обязательной форме отсутствует, учитываются интересы и проблемы всей административно-территориальной единицы.

В последнем случае речь идет о варианте свободного мандата. Обычно такой мандат реализуется при применении пропорциональной избирательной системы, когда избиратель голосует не за конкретного кандидата по одномандатному избирательному округу, а за партийный список кандидатов по многомандатному округу, совпадающему с границами административно-территориальной единицы.

Императивный мандат предусматривает обязательное следование воле избирателей, но последние обычно высказываются далеко не по всем вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Такой мандат сковывает творческую инициативу депутата, препятствует быстрому решению вопросов. Воля одних избирателей или социальных групп может вступать в противоречие с волей других: в таких случаях непонятно, чьи именно интересы должен представлять в местном Совете и других органах власти депутат. И, наконец, существует проблема выявления интересов различных социальных групп избирателей округа (демографических, культурных, конфессиональных, политических и т.д.) или интересов большинства избирателей (квалифицированного, абсолютного, простого или относительного большинства) для принятия решения в Совете. Для этого следовало бы периодически, раз в квартал или в полгода, проводить местный референдум (кстати, местный референдум, согласно Избирательному кодексу, может проводиться в пределах административно-территориальной единицы, но не на территории одного отдельно взятого округа) или консультативный опрос всех жителей, а это потребовало бы затраты значительных финансовых и других ресурсов, которых у депутата, да и у местного Совета, нет.

В Законе о статусе депутата местного Совета депутатов закреплены следующие элементы императивного депутатского мандата: 1) личный прием граждан, не реже одного раза в месяц, депутатом Совета (ст.ст.18, 19); 2) отчеты депутата перед избирателями округа, не реже двух раз в год (ст.ст.18, 21); 3) возможность отзыва депутата избирателями округа (ч.1 ст.6, а также ст.ст.129–154 Избирательного кодекса); 4) проведение депутатом встреч с гражданами на территории округа (ст.ст.18, 20).

В первоначальной редакции Закона Республики Беларусь «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Республики Беларусь», принятого 27 марта 1992 г. (Ведомстві Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 13. Ст. 217), существовал такой элемент императивного мандата, как указы избирателей. В соответствии с вышеуказанным Законом указами депутату Совета являлись поручения, высказанные избирателями кандидату в депутаты на предвыборных собраниях.

Институт наказов существовал на протяжении всего советского периода белорусской государственности и был отменен Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон о статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Респуб-

лики Беларусь» от 20 марта 1996 г. № 134-ХІІІ (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1996. № 10. Ст. 125).

ГЛАВА 2.2. Формы работы депутата местного Совета

Формы работы депутатов местных Советов определены законами «О статусе депутата местного Совета депутатов» и «О местном управлении и самоуправлении». Кроме этого депутат местного Совета может руководствоваться в своей деятельности другими актами законодательства, а также регламентами, принятыми местными Советами, которые в соответствии со ст.2 Закона о статусе депутата местного Совета отнесены к актам законодательства. При этом он должен понимать, что объем и возможности реализации его полномочий определяются не только правовыми нормами, но и правоприменительной практикой, а также характером взаимоотношений с местными органами исполнительной власти. Ограничивает возможности депутатов и то обстоятельство, что все они, кроме председателя местного Совета, осуществляют свои полномочия без отрыва от трудовой (служебной) деятельности. Возможности депутата возрастают, если он одновременно является депутатом нескольких местных Советов. Однако депутат местного Совета не может быть депутатом Палаты представителей.

Спорной и неприемлемой с точки зрения общепринятых принципов права представляется процедура признания полномочий вновь избранных депутатов. В соответствии со ст.4 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов полномочия вновь избранного депутата должны быть подтверждены депутатами вновь избранного Совета. Это значит, что депутат становится депутатом не на основании соответствующего решения избирательной комиссии, как это определено Избирательным кодексом, а только после того как по представлению мандатной комиссии Совета решение об этом примет сам вновь избранный Совет! Получается, что орган власти, состоящий из еще неправомочных в юридическом отношении лиц, принимает решение о придании самим себе необходимых полномочий. Конечно, грубые нарушения избирательного законодательства могут быть установлены и после выборов. Однако решение о лишении по этой причине депутата депутатских полномочий должен принимать в соответствии с принципом разделения властей не Совет, а соответствующая избирательная комиссия, которая сохраняет свои полномочия до новых выборов, или суд, что у нас, к сожалению, не предусмотрено избирательным законода-

тельством. В противном случае депутаты, составляющие в Совете твердое большинство, могут проявить предвзятость к депутатам (депутату), являющимся их политическими оппонентами. Причем если ст.4 данного Закона непризнание полномочий увязывает только с нарушением законодательства о выборах, то уже подобную норму ст.6 можно трактовать так, что лишить депутата его статуса можно и без привязки к выборам, просто приняв решение о непризнании его полномочий (см.: абз.2 ч.1 ст.6). Интересно, что в первоначальной редакции Закона о статусе депутата местного Совета при необоснованном отказе соответствующего Совета в подтверждении полномочий избранного депутата окончательное решение о признании его полномочий принимал по заключению прокурора вышестоящий Совет. В действующем Законе избранный депутат вообще лишен права обжаловать действия Совета о непризнании его депутатских полномочий.

Недостаточно четкой является и формулировка абз.7 ч.1 ст.6 Закона о статусе депутата местного Совета о том, что Совет может принять решение о прекращении полномочий депутата в случае вступления по отношению к нему «в законную силу обвинительного приговора суда», поскольку это может быть не только уголовное преступление, а только административное правонарушение.

Остановимся подробнее на некоторых формах работы депутата.

2.2.1. Работа в Совете

В ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов дан перечень основных форм деятельности депутата в Совете и его органах. Это:

- участие в работе сессий Совета и заседаниях его органов;
- запрос;
- обращение;
- участие в установленном порядке в проверках работы государственных органов и других организаций;
- предложение об устранении нарушения законности;
- участие в работе депутатских групп и других депутатских объединений.

Кроме того, в этой же статье говорится, что деятельность депутата в Совете и его органах может осуществляться также и в иных формах, предусмотренных актами законодательства, в том числе регламентами, принятыми Советами, которые существенно могут расширить формы участия депутата в работе Совета и его органах.

Закон о статусе депутата местного Совета разрешает народным избранныкам участвовать с правом совещательного голоса в

работе других Советов и заседаниях их органов при принятии ими решений, затрагивающих интересы граждан, проживающих на территории административно-территориальной единицы, в состав Совета которой он избран. Это, безусловно, расширяет возможности депутата. Однако оптимальным решением было бы предоставление им без каких-либо ограничений права присутствовать на сессиях Советов, депутатом которых он не является.

Кроме того, требует уточнения и содержание понятия — «участие с правом совещательного голоса», чем оно, например, отличается от простого присутствия на заседании, является ли, например, «участие с правом совещательного голоса» безусловной гарантией на выступление в прениях по обсуждаемому вопросу повестки дня или это будет зависеть от регламента работы соответствующего Совета.

Основной формой работы депутата в Совете является участие депутата в работе самой сессии Совета или созданного им органа. Причем это не только право, но и обязанность депутата. В случае невозможности присутствовать на сессии Совета или на заседании его органа депутат обязан заблаговременно информировать об этом председателя Совета, президиум Совета либо руководителя органа Совета, членом которого он является. Если депутат без уважительных причин не является на сессии Совета или на заседания его органов, то в этом случае руководство Совета имеет право проинформировать об этом избирателей соответствующего избирательного округа.

В ч.5 ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов отмечается, что Совет вправе заслушать сообщение депутата Совета о его работе в Совете, а также о выполнении им решений Совета и его органов. Если право Совета заслушать сообщение депутата Совета о его работе в Совете не вызывает особых возражений, то положение о выполнении депутатом решений Совета и его органов может служить средством предъявления предвзятых и необоснованных претензий к народному избраннику со стороны руководства Совета.

Большая часть полномочий, которые депутат может реализовать в ходе сессии и которые перечислены в ст.11 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов, носит очевидный, само собой разумеющийся характер. Например, что депутат имеет право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами, или избирать и быть избранным председателем Совета. Это же самое можно сказать и о таких правах депутата местного Совета, как:

- предлагать вопросы для рассмотрения Советом и его органами;
- вносить предложения и замечания по повестке дня сессии Совета, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- участвовать в обсуждении вопросов, задавать вопросы и давать пояснения.

Тем не менее в этой статье Закона содержится ряд важных положений, о которых народный избранник должен знать и которые при умелом пользовании сделают его деятельность более успешной и эффективной. Например, депутат имеет право передавать председательствующему на сессии Совета текст своего выступления, а также предложения и замечания, которые подлежат включению в протокол сессии Совета. Депутат имеет право знакомиться с протоколами сессий Совета и заседаний его органов до их опубликования, а также с неподлежащими опубликованию текстами выступлений на сессиях Совета и заседаниях его органов. Исходя из смысла данной статьи, депутат должен иметь право знакомиться с содержанием всех протоколов, которые вообще находятся на текущем хранении в местном Совете. Это имеет немаловажное значение при повторном рассмотрении какой-либо проблемы или утверждении очередного бюджета.

Депутат Совета, несогласный с решением Совета или его органа, имеет право публично изложить свое особое мнение или сообщить о нем в письменной форме. Это право депутата закреплено в ч.2 ст.11 Закона о статусе депутата местного Совета. Из этого следует, что в регламенте Совета должно быть в обязательном порядке закреплено безусловное право каждого депутата на изложение своего особого мнения в устной форме на самой сессии Совета или заседании его органа вне зависимости от желания председательствующего или воли большинства депутатского корпуса, выраженной голосованием.

Закон о статусе депутата местного Совета депутатов предусматривает (ст.12), что поправки, предложения и замечания депутата Совета, внесенные им на сессии Совета, должны учитываться при принятии решений, а в случае их отклонения ему должен быть дан обоснованный ответ. Кроме того, они могут быть направлены Советом на рассмотрение другим государственным органам или должностным лицам, которые должны сообщить о результатах подобного рассмотрения в письменной форме непосредственно депутату Совета, председателю Совета или президиуму Совета.

В соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета депутат Совета по поручению председателя Совета или

его заместителя обеспечивается в порядке, установленном регламентом, документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Депутат имеет право вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчетов председателя Совета, органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации руководителя соответствующего исполнительного и распорядительного органа. Кроме этого депутат имеет право вносить на сессии Совета (с соответствующей мотивировкой) предложения об освобождении от должности лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Советом, а также о других кадровых изменениях в организациях, подотчетных и подконтрольных Совету. Однако депутат должен понимать, что это право может быть сведено на «нет» регламентом Совета, в котором депутатским большинством может быть установлена достаточно высокая планка для внесения подобных предложений в повестку дня сессии или заседания его органа.

Статья 11 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов предоставляет народному избраннику возможность участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом органа, в состав которого депутат не избран и не входит по должности, а также вносить во время их работы предложения и замечания, участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов и принятии по ним решений. Важно, чтобы это право депутата и форма его работы нашли свое отражение в регламентах не только Совета, но и исполкома, поскольку в соответствии со ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Одной из самых действенных форм деятельности депутата в Совете является запрос. Он делается в письменной форме и может быть включен в повестку дня в порядке, определяемом регламентом Совета. Запрос озвучивается самим депутатом или по его просьбе председательствующим на сессии Совета и прилагается к протоколу заседания. Запрос — это предложение руководителю местного органа управления и самоуправления, других государственных органов власти и организаций и их структурных подразделений, расположенных на территории Совета, дать письменный ответ, содержащий официальное разъяснение или изложение позиции по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы. Хотя в соответствии с ч.6 ст.13 Закона о статусе депутата местного Совета депутат и вправе дать устную оценку ответа на

его запрос, но сам текст письменного ответа может быть оглашен на сессии Совета только по решению самого Совета. Кроме того, по решению Совета он может быть доведен до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Сроки рассмотрения запросов в зависимости от характера запроса, адресата и решения Совета могут устанавливаться от 10 до 30 дней. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в отличие от предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета действующий Закон не содержит положения о том, что лица, к которым был обращен депутатский запрос, должны нести установленную законом ответственность за своевременность, полноту и достоверность представленной по запросу информации. Однако в случае необходимости депутат может апеллировать к ст.28 Закона о статусе депутата местного Совета, в которой говорится, что лица, виновные в нарушении настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь о статусе депутата местного Совета, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Так, например, ст.167^б Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь устанавливает, что оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса, несвоевременное его рассмотрение или умышленное представление неполной или неточной информации по запросу влечет наложение штрафа в размере от 1 до 3 базовых величин.

Непреодолимым препятствием на пути реализации данной формы работы депутата может стать установление в регламенте Совета относительно высокой процентной планки для включения запроса в повестку дня сессии. Кроме того, депутатам следует иметь в виду, что сессии местных Советов проводятся, как правило, один раз в квартал и скоротечны по времени их проведения — 1–2 дня не более. Поэтому народный избранник должен подготавливать запросы не в ходе сессии, а заблаговременно.

Кроме запросов депутат в соответствии со ст.14 Закона о статусе депутата местного Совета от своего имени имеет право направлять должностным лицам государственных органов власти и иных организаций письменные обращения, в которых он может просить предоставить ему информацию или разъяснения по вопросам, отнесенным к их компетенции и связанным с деятельностью Совета. Должностные лица обязаны дать депутату ответ в письменной форме в десятидневный срок со дня регистрации его обращения, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов — не позднее чем в месячный срок. Если обра-

шение депутата будет рассматриваться на заседании какого-либо коллегиального органа, то должностное лицо обязано известить депутата Совета о дате, времени и месте его рассмотрения заблаговременно, но не позднее чем за три дня. В этом случае депутат имеет право принимать участие в рассмотрении его обращения.

Одним из важнейших направлений деятельности депутата может стать работа в постоянных и временных комиссиях, образуемых Советом. Они создаются, как сказано в ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении, для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Советов, а также для организации контроля за выполнением решений Советов и вышестоящих государственных органов. Депутат должен знать, что в соответствии с ч.1 ст.22 данного Закона в сельских Советах постоянные комиссии, за исключением мандатных, могут не образовываться. Порядок избрания и деятельности постоянных и временных комиссий определяется регламентом Совета. Важно отметить, что для работы в комиссиях в соответствии с ч.3 ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении могут привлекаться в порядке, определенном регламентом Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса. Наиболее авторитетные специалисты в области местного управления и самоуправления, бывшие депутаты, а также действующие депутаты других Советов могли бы войти в постоянно действующий экспертный совет, созданный при местном Совете в целом, при президиуме Совета либо какой-то постоянной комиссии.

Хотя решения, принимаемые постоянными комиссиями, носят рекомендательный характер, однако они подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, органами территориального общественного самоуправления. При этом ответ о результатах рассмотрения подобных рекомендаций и принятых мерах должен быть направлен в комиссию в месячный срок.

В отличие от предыдущей в новой редакции Закона о статусе депутата местного Совета впервые появилась ст.17, узаконивающая право депутатов на образование на добровольной основе постоянных и временных депутатских групп. Депутатские группы создаются, как говорится в Законе, для коллективного обсуждения вопросов, относящихся к компетенции Совета, и реализации предвыборных программ депутатов Совета. Это означает, что депутатские группы могут образовываться депутатами, членами одной или нескольких политических партий. Для создания депутатской группы необходимо не менее трех депутатов. Депутаты,

образовавшие депутатскую группу, письменно уведомляют председателя Совета о ее создании. Письменное уведомление должно быть подписано каждым членом депутатской группы. В уведомлении указываются наименование депутатской группы, ее состав, фамилия, имя и отчество руководителя депутатской группы, а также ее основные цели и задачи. Депутат Совета может быть одновременно членом не более двух постоянных депутатских групп. Членом депутатской группы не может быть председатель Совета.

От имени депутатской группы на сессии Совета могут выступать ее руководитель или член депутатской группы, уполномоченный этой депутатской группой. Именно депутатские группы могли бы выступать с инициативами, например, об отзыве того или иного депутата или проведения довыборов в местный Совет.

Важно отметить, что в Законе о статусе депутата местного Совета содержится положение о том, что порядок участия депутата Совета в работе депутатских групп определяется не только его ст.17, но и регламентом Совета. Одним из направлений работы депутатских групп могло бы стать взаимодействие с общественными объединениями, политическими партиями и средствами массовой информации, действующими на территории соответствующего Совета. Это повысило бы уровень гласности в работе Совета не только на стадии подготовки вопросов, но и при проведении сессии.

2.2.2. Работа в избирательном округе и с избирателями

К формам деятельности депутата в избирательном округе ст.18 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов относит:

- рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан;
- проведение встреч с гражданами;
- отчеты перед избирателями.

Кроме того, деятельность депутата в избирательном округе может осуществляться и в иных формах, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

В предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета имелась специальная ст.5 о взаимоотношениях депутата с избирателями, обязывающая депутата поддерживать связи с избирателями, а также трудовыми коллективами и общественными объединениями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, и защищать их права и законные интересы. Отсутствие подобной статьи в действующей редакции Закона не означает, что депутат

не ответственен перед избирателями и не подотчетен им. Рассмотрим более подробно правовые условия реализации депутатом указанных в ст.18 Закона о статусе депутата местного Совета форм деятельности депутата в избирательном округе и с избирателями.

Статья 19 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов обязывает депутата рассматривать полученные им обращения граждан и принимать меры для их полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Письменные ответы даются гражданам, обратившимся к депутату, в сроки, предусмотренные Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. (в ред. от 1 ноября 2004 г.).

Эта же статья Закона о статусе депутата местного Совета депутатов обязывает народного избранника регулярно, но не реже одного раза в месяц осуществлять личный прием граждан. Закон предусматривает возможность проведения личного приема граждан с участием должностных лиц соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, а также организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов). Однако эта норма Закона не носит императивный характер. Если чиновник не захочет, то он может отказаться от участия в приеме. При этом депутату необходимо помнить, что должностное лицо должно получить соответствующее приглашение с указанием даты, времени и места проведения не позднее чем за три дня до начала личного приема граждан. Как правило, депутат осуществляет личный прием граждан в помещении ЖЭС по месту жительства или соответствующего исполкома.

Закон о статусе депутата местного Совета депутатов предоставляет народному избраннику право осуществлять контроль за исполнением решений, принятых по обращениям граждан и направленных депутатом Совета организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях граждан. Депутат имеет право анализировать ситуацию в избирательном округе и изучать причины, порождающие жалобы граждан, и направлять предложения об их устранении в Совет и его органы, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, а также другие организации.

В целях информирования граждан о своей деятельности в Совете и его органах депутат в соответствии со ст.20 Закона о статусе депутата местного Совета имеет право по своей инициативе проводить встречи с гражданами. Закон не содержит конкретного

механизма проведения подобных встреч и не устанавливает периодичности их проведения. В период проведения агитационной кампании по выборам депутатов это, как показывает практика, нередко приводит к конфликтам и спорам. Помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, выделяется в соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом, он же заблаговременно извещает граждан о дате, времени и месте ее проведения.

Инициаторами проведения встреч с депутатом могут выступить также сами граждане и руководство соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа. К сожалению, Закон не содержит указания на ответственность, которая может быть применена к должностным лицам, препятствующим проведению подобных встреч.

Статья 20 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов предоставляет право депутату изучать общественное мнение и потребности населения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов. Предыдущая редакция данного Закона содержала норму, в соответствии с которой депутат мог не только изучать общественное мнение по какому-либо вопросу, но и сообщать его результаты как органам государственной власти, так и общественным объединениям, политическим партиям, предприятиям и учреждениям.

В этой же статье говорится, что депутат может осуществлять деятельность, направленную на развитие различных форм местного самоуправления. Это значит, что он может инициировать, например, проведение местного референдума, выступить с инициативой создания на территории своего избирательного округа комитета территориального общественного самоуправления или поддержать правотворческую инициативу граждан по общественно значимым вопросам.

В соответствии со ст.21 Закона о статусе депутата местного Совета депутат Совета обязан периодически, но не реже двух раз в год отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы. Досрочный отчет депутата Совета может инициировать группа избирателей численностью, установленной регламентом Совета. Для этого она должна обратиться в письменном виде к руководству Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, а также о

причинах, послуживших основанием для этого. Отчеты депутата проводятся на созываемых с этой целью специальных собраниях избирателей либо их делегатов. В соответствии с ч.6 ст.21 Закона собрание, на котором заслушивается отчет депутата, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату Совета, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Очень важно, что ст.25 Закона о статусе депутата местного Совета предоставляет депутату право по вопросам своей деятельности на первоочередной прием должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов). Кроме того, в этой же статье подчеркивается, что при осуществлении своих полномочий депутат пользуется правом доступа в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории. Порядок доступа депутата в государственные органы и другие организации, посещение которых в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь ограничено, устанавливается законодательством Республики Беларусь.

В соответствии со ст.15 Закона о статусе депутата местного Совета депутат имеет право участвовать в проводимых государственными органами проверках работы государственных органов и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов), по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Однако это право реализовать достаточно сложно, так как проверки, как записано в данной статье, проводятся «в установленном порядке». Что точно значит эта формулировка — сказать сложно. По крайней мере, депутатам следует добиваться того, чтобы в регламенте Совета был расписан порядок участия депутата в проверках, которые проводятся по инициативе самого местного Совета. Небезынтересно отметить, что в предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета (ст.18) сохранилось такое понятие, как депутатское расследование. Оно могло проводиться по решению Совета и его органов, а также по инициативе группы депутатов, численность которой определялась регламентом Совета.

При обнаружении нарушения законности в соответствии со ст.16 Закона о статусе депутата местного Совета депутат имеет право обратиться к должностным лицам правоохранительных,

иных государственных органов, в первую очередь в прокуратуру и милицию, а также других организаций с предложением об устранении нарушения законности.

Должностные лица государственных органов и других организаций, к которым обращено предложение депутата Совета, должны принять меры к устранению нарушения законности, а при необходимости — к привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь с последующим информированием об этом депутата Совета.

Определенную роль в деятельности депутата может сыграть преимущественное право депутата в соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета депутатов выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных Советом. Однако учредителем большинства местных СМИ являются исполнительные комитеты и поскольку они в соответствии со ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении ответственны перед Советами только по вопросам, отнесенным к компетенции Советов, то вряд ли депутатам удастся использовать свое преимущественное право на выступления в этих СМИ. Кроме того, следует учитывать и то обстоятельство, что норма «преимущественное право» не достаточно конкретизирована с юридической точки зрения, что может послужить основанием для отказа в выступлении в СМИ, поскольку преимущественное право не содержит в себе элемента обязательности. И только материалы, представляемые депутатом Совета по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок, согласованный с депутатом. Причем редактирование представленных депутатом Совета материалов без его согласия не допускается.

2.2.3. Взаимодействие с депутатами парламента, государственными органами и общественными объединениями

Специальной главы или статьи о взаимодействии депутата с органами государственной власти и общественными объединениями в Законе о статусе депутата местного Совета депутатов нет. Однако каждый депутат, желающий эффективно работать на благо своих избирателей, должен наладить взаимодействие с центральными органами государственной законодательной и исполнительной власти, местного управления и самоуправления, опираться в своей деятельности на общественные объединения граждан и политические партии.

Одной из форм взаимодействия с парламентом может стать участие депутата местного Совета в проводимых в Палате представителей Национального собрания парламентских слушаниях, в ходе которых депутаты и приглашенные обмениваются мнениями по конкретной проблеме или иному вопросу, относящемуся к компетенции Палаты представителей.

В несколько измененном виде подобная форма работы депутатов — общественные слушания — может иметь место и в местных Советах. В них могут принимать участие депутаты Палаты представителей, полномочные представители Совета Министров, органов местного управления и самоуправления, трудовых коллективов, политических партий и общественных объединений. Итогом общественных слушаний, как и парламентских, являются рекомендации, которые могут приобрести силу нормативного акта в случае утверждения их сессией Совета. Общественные слушания можно проводить и в рамках какой-либо постоянной комиссии и депутатской группы Совета. Порядок проведения общественных слушаний можно прописать в регламенте местного Совета, как это сделано в отношении парламентских слушаний в Регламенте Палаты представителей. Наиболее интересные выступления, прозвучавшие в ходе общественных слушаний, как и сами принятые рекомендации, могут публиковаться в местных средствах массовой информации.

Одной из форм взаимодействия депутата местного Совета с парламентом и другими местными Советами может стать инициатива по созданию на территории района или своего избирательного округа специальной депутатской группы, состоящей из депутата Палаты представителей, депутатов областного и нижестоящих уровней местных Советов, а также одного из членов Совета Республики от области или Минска. Это позволило бы осуществлять координацию действий депутатов различного уровня по решению различных проблем района в целом или конкретного избирательного округа. К работе в этой группе могут привлекаться не только представители местных государственных органов власти, но и политических партий, профсоюзов, религиозных организаций и других общественных объединений.

В соответствии со ст.50 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» каждый депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе иметь до двух помощников, работающих на постоянной основе с оплатой труда, и до трех помощников, работающих на общественных началах. Поэтому если депутат местного Со-

вета станет помощником депутата Палаты представителей или члена Совета Республики, то это сможет существенно повысить его возможности по решению проблем района, избирательного округа, по которому он избран, и отдельных избирателей. Статус помощника депутата Палаты представителей или члена Совета Республики облегчит депутату местного Совета взаимодействие с центральными органами государственной власти, а также с руководством республиканских организаций и учреждений, расположенных на территории его избирательного округа. Закон о статусе депутата местного Совета не предусматривает института помощников депутата местного Совета. Однако если следовать формуле «Что не запрещено законом, то разрешено», то, по крайней мере, в регламентах областных (Минского городского) Советов можно заложить норму, дающую депутату право иметь помощников, работающих на общественных началах. Так, например, институт помощников депутата был предусмотрен Регламентом Минского городского Совета депутатов. В соответствии со ст.88 Регламента, принятого 19 октября 1999 г., каждый депутат Мингорсовета имел право привлекать к работе не более трех помощников на общественных началах. В этой же статье Регламента говорилось, что Положение о помощниках депутатов Совета утверждает президиум Мингорсовета. Подобная норма сохранена и в Регламенте Мингорсовета XXIV созыва. Это позволило усилить связь и взаимодействие депутата с избирателями округа, общественными объединениями, политическими партиями и средствами массовой информации, осуществляющими свою деятельность в пределах его избирательного округа. Этой цели могли бы служить и создаваемые, например, пресс-центры, которые информировали бы граждан и общественность о том, что делают местные Советы и исполкомы. Подобного рода пресс-центры могли бы служить местом для проведения руководством Совета и депутатами брифингов и пресс-конференций и неформальных встреч с журналистами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Надеемся, что, прочитав данную публикацию, Вы нашли в ней ответы хотя бы на некоторые из волнующих Вас вопросов. Вместе с тем, у Вас, конечно, появилось и множество новых вопросов.

Например, может ли гражданин непосредственно или через деятельность органов местного самоуправления реализовать (как записано в ст.2 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») свои социальные, экономические, политические и культурные права в вопросах местного значения?

Почему те права и свободы граждан, инициативы, которые закреплены в законодательстве (прил. 1, табл. 1), на практике являются малоэффективными либо совершенно бездейственными?

Почему так мало внимания уделяется реализации принципа гласности в деятельности органов местного управления и самоуправления?

Может быть, эти вопросы и станут стержнем всей Вашей депутатской деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1998 г. и 17 окт. 2004 г.). Минск, 2004.

Избирательный кодекс Республики Беларусь. 3-е изд. Минск, НЦПИ Респ. Беларусь, 2006.

О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617-ХІІ (в ред. Закона, 10 янв. 2000 г., № 362-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 8. 2/137.

О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Респ. Беларусь, 27 марта 1992 г., № 1547-ХІІ (в ред. Закона, 5 янв. 2006 г., № 84-З) // Там же. 2006. № 6. 2/1181.

О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 нояб. 1998 г., № 196-З // Ведомости Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1998. № 35. Ст. 516.

О республиканских и местных собраниях: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2000 г., № 411-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 67. 2/186.

Об обращениях граждан: Закон Респ. Беларусь, 6 июня 1996 г. № 407-ХІІІ (в ред. Закона, 1 нояб. 2004 г., № 340-З) // Там же. 2004. № 189. 2/1089.

О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах: Закон Респ. Беларусь, 5 июня 1993 г., № 2347-ХІІ // Ведомости Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1998. № 34. Ст. 476.

О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З // Там же. 2000. № 5. Ст. 40.

О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 30 дек. 1997 г., № 114-З (в ред. Закона, 7 авг. 2003 г., № 233-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 93. 2/982.

О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 сент. 1995 г., № 383 // Сб. действующих нормативных актов Президента Респ. Беларусь 1994–1997 // Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск. 1998. С. 44–45.

Бажинов, М.А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа // Вестник МГУ. Сер. 12. Политические науки. 2002. № 4. С. 82–90.

Василевич, Г.А. Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека. Минск: Право и экономика, 2003.

Вялента, Л.Л. Муниципальные права. Тэксты лекцый. Гародня: ГрДУ, 2001.

Гизевиус, В. Политика местного самоуправления в ФРГ / пер. с нем. // Фонд Ф. Эберта, 1995.

Европейская хартия местного самоуправления и ее значение // Полис. 1998. № 4. С. 168–172.

Завадскі, А. Праблемы і перспектывы мясцовага самакіравання ў Беларусі. Мінск, 2003.

Завадский, А. Разграничение центральной и местной власти (модель территориального самоуправления) / А. Завадский, М. Кобаса // Беларусь: сценарии реформ. Варшава: Фонд им. Стефана Батория, 2003. С. 75–82.

Данилина, И.Е. Муниципальное право в вопросах и ответах: учеб. пособие. М.: Проспект, 2004.

Карамышев, А.В. Комментарий к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20 февраля 1991 г. / А.В. Карамышев, В.И. Дриц. Минск: Тесей, 2003.

Кивель, В.Н. Европейская хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция. Минск, 2000.

Материалы междунар. конф. «Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта». 29 янв. 2002 г. Минск, 2002.

Мельников, А.П. Местное самоуправление: учеб. пособие. Минск: РИВШ БГУ, 2000.

Местное самоуправление. Теория и практика / под ред. Г. Люхтерхандт. 2-е изд., с изм. и доп. М.: Фонд Ф. Науманна, 1997.

Местное самоуправление: стратегические направления развития: материалы науч.-практ. конф. 13–14 апр. 2000 г. / под ред. С. Рыженкова. М.: МОНФ, 2000.

Местное самоуправление в Беларуси и других странах (в вопросах и ответах) / под ред. М.Ф. Чудакова. Минск: Тонпик, 2005.

Мясцовае самакіраванне: вопыт Швецыі / пад рэд. М.Ф. Чудакова. Мінск, 2000.

Оффердал, О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // Полис. 1998. № 1. С. 52–68.

Пастухов, М.И. Конституционное право Республики Беларусь. Минск, 2005.

Пешин, Н.Л. Муниципальное право: схемы, комментарии. М.: Статут, 2001.

Плиско, М.К. Местное самоуправление и его сущность // Вестник самоуправления. 2002. № 2. С. 8–11.

Правовое государство. Местные власти и органы территориального общественного самоуправления в Республике Беларусь и Германии. Опыт, проблемы, перспективы: материалы междунар. семинаров. Минск, 2003.

Предложения по концепции реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси // Белорусский рынок. 1994. № 40.

Сидорчук, В.К. Организация местного самоуправления. Минск: Амалфея, 2002.

Сільчанка, М.В. Мясцовае самакіраванне. Гародня: ГА «Фонд ім. Льва Сапегі», 1998.

Слабожанін, В.П. Земское самоуправление в Беларуси. Минск: Право и экономика, 2003.

Сорокина, Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь. Минск: БГЭУ, 2000.

Фатеев, В.С. Региональные проблемы и политика в Беларуси. Минск, 2001.

Фатеев, В.С. Система местного самоуправления в Республике Беларусь. Минск, 2000.

Четвериков, В.С. Муниципальное право: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2002.

Юридический справочник депутата. Нормативные правовые акты Республики Беларусь / сост. Н.П. Чепиков. Минск: Дикта, 2004.

Якубовский, Д. Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия «местное самоуправление» // Право и жизнь. 1992. № 6. С. 81–97.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ



**ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА МЕСТНОГО
СОВЕТА ДЕПУТАТОВ
(областной и базовый уровни)**



Таблица 1

**ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН
В ВОПРОСАХ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

№	Вид инициативы	Нормативная основа	Порядок осуществления инициативы
1	2	3	4
1.	Созыв местного собрания	Часть 3 ст.28 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»; часть 2 ст.11 Закона «О республиканских и местных собраниях» от 12.07.2000 г.	Не менее 10% избирателей административно-территориальной единицы
2.	Инициатива создания ОТОС	Статья 29 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Согласно Положению об ОТОС, утвержденному Советом
3.	Проведение местного референдума	Статья 126 Избирательного кодекса	а) состав инициативной группы не менее 10–50 чел.; б) поддержка инициативы — не менее 10% от числа избирателей АТЕ
4.	Правотворческая инициатива граждан	Статья 31 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Количество граждан в поддержку инициативы устанавливает Совет своим решением
5.	Иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах	Статья 32 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	
5.1.	Выдвижение кандидата в депутаты Совета	Статья 65 Избирательного кодекса	В зависимости от уровня не менее 20 — 150 избирателей

1	2	3	4
5.2.	Отзыв депутата Совета	Статья 131 Избирательного кодекса	а) инициирование собрания — не менее 15–50 избирателей округа
		Статья 132 Избирательного кодекса	б) состав собрания по отзыву — 20–150 избирателей округа
		Статья 135 Избирательного кодекса	в) поддержка инициативы отзыва — не менее 20% избирателей округа
5.3.	Обращение граждан в Совет и его органы	Статья 4 Закона «Об обращениях граждан» (в ред. Закона от 01.11.2004 г.)	Любое количество граждан
5.4.	Созыв сессии Совета	Часть 3 ст.16 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Не менее 10% избирателей административно-территориальной единицы
5.5.	Обсуждение гражданами проектов решений Совета	Пункт 11 ч.5 ст.19 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	В порядке, установленном регламентом Совета
5.6.	Проведение внеочередного отчета депутата Совета	Часть 3 ст.21 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов»	В порядке, установленном регламентом Совета
5.7.	Проведение встречи с депутатом округа	Часть 2 ст.20 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов»	В порядке, установленном Советом
5.8.	Проведение общественных слушаний в Совете	Регламент (или Устав) Совета	В порядке, установленном Советом

Таблица 2

**ОСНОВНЫЕ СТАДИИ
СОЗДАНИЯ КОМИТЕТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (КТОС)**

Наименование стадии	Сроки проведения	Примечание
Создание инициативной группы (оргкомитета) для формирования КТОС	За 4 месяца до проведения учредительной конференции	Сроки примерные
Выявление отношения жителей микрорайона (населенного пункта) к инициативе оргкомитета по созданию КТОС	За 3 месяца до проведения учредительной конференции	Сроки примерные
Согласование с местным исполкомом и Советом депутатов сроков и процедуры создания КТОС	За 2 месяца до проведения учредительной конференции	Согласно Положению о КТОС, утвержденному решением Совета
Подготовка конференции уполномоченных представителей граждан	За 1 месяц до проведения учредительной конференции	Согласно ст.28 Закона «О местном управлении и самоуправлении» и Положению о КТОС
Проведение учредительной конференции по созданию КТОС	В день проведения учредительной конференции (собрания)	Согласно Положению о КТОС
Регистрация КТОС в местном исполкоме	В месячный срок со дня проведения учредительной конференции	Согласно решению исполкома о порядке регистрации КТОС
Завершающая стадия	В течение 2–3 недель после регистрации	Согласно действующему законодательству

Таблица 3

**СВЕДЕНИЯ О ДАТАХ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ
В МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ В БЕЛАРУСИ И КОЛИЧЕСТВЕ
ИЗБРАННЫХ ДЕПУТАТОВ**

Созыв	Дата выборов	Количество депутатов
I	24 декабря 1939 г.	40 574
II	11 января 1948 г.	64 890
III	17 декабря 1950 г.	71 030
IV	22 февраля 1953 г.	71 705
V	27 февраля 1955 г.*	69 491
VI	3 марта 1957 г.	69 781
VI	1 марта 1959 г.*	77 944
VIII	19 марта 1961 г.	78 090
IX	3 марта 1963 г.*	80 792
X	14 марта 1965 г.	80 889
XI	12 марта 1967 г.*	81 866
XII	16 марта 1969 г.	81 815
XIII	13 июня 1971 г.*	80 652
XIV	17 июня 1973 г.*	80 014
XV	15 июня 1975 г.*	79 449
XVI	19 июня 1977 г.*	79 815
XVII	24 февраля 1980 г.*	84 780
XVIII	20 июня 1982 г.	85 394
XIX	24 июня 1984 г.	85 569
XX	21 июня 1987 г.	82 037
XXI	4 марта 1990 г.*	Данные отсутствуют
XXII	1995/1996 гг.**	26 089 округов
XXIII	4 апреля 1999 г. (I тур)**	24 566 округов
XIV	2 марта 2003 г. (II тур)**	24 003
XV	14 января 2007 г.	22 658

* Одновременно проводились выборы в Верховный Совет БССР.

** Выборы — в 2 тура.

О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-ХП

В редакции Закона Республики Беларусь от 5 января 2006 г. № 84-З
С изм. и доп. от 30 декабря 2006 г.

*Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. № 6. 2/1181; 2007.
№ 4. 2/1292*

Настоящий Закон определяет полномочия депутата местного Совета депутатов, устанавливает основные правовые и социальные гарантии их осуществления.

ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Депутат местного Совета депутатов

Депутатом местного Совета депутатов (далее — депутат Совета) является свободно избранный гражданами, проживающими на территории, входящей в избирательный округ, представитель, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом депутатов (далее — Совет), представлять своих избирателей в государственных органах и других организациях, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Депутатом Совета может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 18 лет.

Статья 2. Законодательство Республики Беларусь о статусе депутата Совета

Законодательство Республики Беларусь о статусе депутата Совета основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь, в том числе регламентов Советов.

Статья 3. Участие депутата Совета в осуществлении Советом государственной власти

Депутат Совета участвует в осуществлении Советом государственной власти путем активного и равноправного участия в рассмотрении вопросов, отнесенных Конституцией Республики Беларусь и другими актами законодательства Республики Беларусь к компетенции Совета.

Депутат Совета при осуществлении своей деятельности и выполнении предвыборной программы в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь вправе свободно выражать свое мнение и голосовать, руководствуясь своими убеждениями и учитывая интересы

граждан и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы.

Статья 4. Срок полномочий депутата Совета. Признание полномочий депутата Совета

Срок полномочий депутата Совета — четыре года.

Срок осуществления полномочий депутатом Совета начинается со дня признания его полномочий Советом и заканчивается в день открытия первой сессии Совета нового созыва, за исключением случаев, предусмотренных статьей 6 настоящего Закона.

Совет по представлению мандатной комиссии Совета рассматривает вопрос о полномочиях депутатов Совета и принимает решение о признании их полномочий. При нарушении в отдельных случаях законодательства Республики Беларусь о выборах Совет принимает решение о признании полномочий отдельных депутатов Совета недействительными.

Статья 5. Условия осуществления депутатом Совета своих полномочий

Депутат Совета осуществляет свои полномочия без отрыва от трудовой (служебной) деятельности, кроме председателя Совета, и пользуется соответствующими гарантиями, предусмотренными настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь. Председатель Совета осуществляет свои полномочия на профессиональной основе.

Депутат Совета не может быть одновременно депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, председателем областного, Минского городского, районного, городского (кроме городов районного подчинения) исполнительного комитета, а также судьей.

Председатель Совета не может занимать другие государственные должности, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь, а также заниматься в рабочее время другой оплачиваемой работой (деятельностью), кроме преподавательской, научной, культурной, творческой деятельности, медицинской практики, осуществляемой в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Беларусь.

Статья 6. Досрочное прекращение полномочий депутата Совета

Полномочия депутата Совета прекращаются досрочно по решению соответствующего Совета в связи с (со):

признанием выборов либо полномочий депутата Совета недействительными;

избранием или назначением депутата Совета на должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь, настоящему Закону и другим законодательным актам Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;

несогласием депутата Совета в течение трех месяцев после избрания его депутатом Совета освободить должность, занятие которой согласно Конституции Республики Беларусь, настоящему Закону и другим законодательным актам Республики Беларусь несовместимо с осуществлением полномочий депутата Совета;

письменным заявлением депутата Совета о сложении полномочий по состоянию здоровья либо ввиду иных обстоятельств, препятствующих их осуществлению;

прекращением гражданства Республики Беларусь;

признанию депутата Совета по решению суда недееспособным;

вступившим в законную силу обвинительным приговором суда в отношении лица, являющегося депутатом Совета;

отзывом депутата Совета.

Полномочия председателя Совета прекращаются досрочно также по основаниям, предусмотренным законодательством Республики Беларусь о государственной службе для прекращения государственной службы.

Решение о досрочном прекращении полномочий депутата Совета оформляется решением Совета, в котором указывается, с какого момента его полномочия прекращаются.

В случае досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета, а также смерти депутата Совета полномочия депутата Совета прекращаются без принятия Советом решения.

В случае досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета полномочия депутата Совета прекращаются в день досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета.

Статья 7. Депутатская этика

Депутат Совета должен соблюдать нормы депутатской этики, предусмотренные регламентом Совета.

Вопросы о нарушении норм депутатской этики рассматриваются Советом или по его поручению — президиумом Совета либо специально образуемой комиссией Совета.

Статья 8. Удостоверение и нагрудный знак депутата Совета

Депутат Совета имеет удостоверение депутата Совета, подтверждающее его личность и полномочия, и нагрудный знак депутата Совета, которыми он пользуется в течение срока своих полномочий.

Нагрудные знаки депутатов Советов учреждаются Президентом Республики Беларусь. Положения об удостоверениях депутатов Советов и положения о нагрудных знаках депутатов Советов утверждаются Президентом Республики Беларусь.

ГЛАВА 2

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДЕПУТАТА СОВЕТА В СОВЕТЕ И ЕГО ОРГАНАХ

Статья 9. Формы деятельности депутата Совета в Совете и его органах

Формами деятельности депутата Совета в Совете и его органах являются:

участие депутата Совета в работе сессий Совета и заседаниях его органов;

запрос депутата Совета (далее — запрос);

обращение депутата Совета;
участие депутата Совета в установленном порядке в проверках работы государственных органов и других организаций;
предложение депутата Совета об устранении нарушения законности;
участие депутата Совета в работе депутатских групп и других депутатских объединений (далее — депутатская группа).

Деятельность депутата Совета в Совете и его органах может осуществляться также в иных формах, предусмотренных актами законодательства Республики Беларусь.

Статья 10. Участие депутата Совета в работе сессий Совета и заседаниях его органов

Депутат Совета обязан участвовать в работе сессий Совета и заседаниях его органов, в состав которых он избран или входит по должности.

Депутаты Совета на сессиях Совета и заседаниях его органов, в состав которых они избраны или входят по должности, на основе коллективного, равноправного и свободного обсуждения рассматривают и решают вопросы, отнесенные к компетенции Совета и его органов.

При невозможности присутствовать на сессии Совета или заседании его органа, в состав которого он избран или входит по должности, депутат Совета должен заблаговременно информировать об этом председателя Совета, президиум Совета или руководителя органа Совета.

При систематическом неучастии депутата Совета в работе сессий Совета и заседаниях его органов, в состав которых он избран или входит по должности, без уважительных причин или нарушении норм депутатской этики Совет информирует об этом избирателей соответствующего избирательного округа.

Совет вправе заслушать сообщение депутата Совета о его работе в Совете, о выполнении им решений Совета и его органов.

Депутат Совета вправе участвовать с правом совещательного голоса в работе сессий других Советов и заседаниях их органов при принятии ими решений, затрагивающих интересы граждан, проживающих на территории административно-территориальной единицы, в состав Совета которой он избран.

Статья 11. Права депутата Совета на сессиях Совета и заседаниях его органов

На сессиях Совета и заседаниях его органов депутат Совета имеет право:

решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами, в состав которых он избран или входит по должности;
избирать и быть избранным председателем Совета или его заместителем, в органы Совета;

выдвигать кандидатуры, в том числе и свою собственную, в состав образуемых Советом органов;

предлагать вопросы для рассмотрения Советом и его органами;

вносить предложения и замечания по повестке дня сессии Совета, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;

участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых на сессиях Совета и заседаниях его органов, задавать вопросы, давать пояснения, доводить до сведения депутатов Совета свое мнение и мнение избирателей по указанным вопросам;

оглашать на сессии Совета обращения граждан, имеющие общественное значение;

обращаться с запросами в пределах своих полномочий;

вносить проекты решений Совета и его органов, а также поправки к ним;

вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчетов председателя Совета, органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых, назначаемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации руководителя соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа;

предлагать к рассмотрению Советом вопросы по обеспечению соблюдения актов законодательства Республики Беларусь организациями, расположенными на подведомственной Совету территории;

вносить на сессии Совета с соответствующей мотивировкой предложения об освобождении от должности лиц, избранных, назначенных или утвержденных Советом, о других кадровых изменениях в организациях, подотчетных и подконтрольных Совету;

участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом органа, в состав которого депутат Совета не избран и не входит по должности, вносить предложения и замечания, участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов и принятии по ним решений;

передавать председательствующему на сессии Совета текст своего выступления, предложения и замечания, которые подлежат включению в протокол сессии Совета;

знакомиться с протоколами сессий Совета и заседаний его органов, текстами своих выступлений в стенограммах и протоколах сессий Совета и заседаний его органов до их опубликования, а также с не подлежащими опубликованию текстами выступлений на сессиях Совета и заседаниях его органов.

Депутат Совета, не согласный с решением Совета или его органа, в состав которого он избран или входит по должности, имеет право изложить свое особое мнение на сессии Совета, заседании его органа или сообщить о нем в письменной форме председательствующему на сессии Совета.

Статья 12. Рассмотрение предложений и замечаний депутата Совета, внесенных на сессии Совета

Предложения и замечания депутата Совета, внесенные им на сессии Совета, рассматриваются Советом или его органами и учитываются при принятии решений. В случае их отклонения депутату Совета дается обоснованный ответ.

Предложения и замечания депутата Совета, внесенные им на сессии Совета, могут направляться Советом или его органами на рассмотрение соответствующим государственным органам, другим организациям или должностным лицам.

Государственные органы, другие организации или должностные лица, которым направлены предложения и замечания депутата Совета, внесенные на сессии Совета, не позднее чем в месячный срок рассматривают эти предложения и замечания и о результатах сообщают в письменной форме непосредственно депутату Совета, председателю Совета или президиуму Совета.

Статья 13. Запрос

Запрос — вносимое депутатом Совета на сессии Совета в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы. Запрос включается в повестку дня сессии Совета в порядке, определяемом регламентом Совета.

Депутат Совета вправе обратиться на сессии Совета с запросом к председателю Совета, президиуму Совета, руководителю (заместителю руководителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, руководителям его структурных подразделений, а также к руководителям других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, руководителям их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, их структурных подразделений.

Запрос подлежит оглашению на сессии Совета самим депутатом Совета или по его просьбе председательствующим на сессии Совета.

Председатель Совета, президиум Совета, руководитель (заместитель руководителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, руководители его структурных подразделений, а также руководители других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории, руководители их структурных подразделений, к которым обращен запрос (за исключением государственных органов и иных государственных организаций, подчиненных или подотчетных Президенту Республики Беларусь или Совету Министров Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов и других республиканских государственных органов (далее — республиканские государственные органы), обязаны в десятидневный или иной установленный Советом срок дать письменный ответ на запрос.

Руководители республиканских государственных органов, расположенных на подведомственной Совету территории, руководители их структурных подразделений, к которым обращен запрос, рассматривают его в сроки и порядке, установленные Законом Республики Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан» (Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь, 1996 г., № 21, ст. 376; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 189, 2/1089).

Депутат Совета на сессии Совета вправе дать оценку ответа на его запрос. По решению Совета письменный ответ на запрос может оглашаться на сессии Совета и доводиться до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Статья 14. Обращение депутата Совета

Обращение депутата Совета — изложенное в письменной форме предложение государственным органам, другим организациям или должностным лицам о предоставлении информации и (или) разъяснений по вопросам, отнесенным к их компетенции и связанным с деятельностью депутата Совета.

Государственные органы, другие организации или должностные лица (за исключением республиканских государственных органов и их должностных лиц), к которым направлено обращение депутата Совета, обязаны дать на него ответ в письменной форме в десятидневный срок со дня регистрации обращения депутата Совета в государственных органах, других организациях, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов — не позднее чем в месячный срок. Должностное лицо, организующее рассмотрение обращения депутата Совета, обязано известить депутата Совета о дате, времени и месте его рассмотрения заблаговременно, но не позднее чем за три дня. Депутат Совета может принимать участие в рассмотрении его обращения.

Республиканские государственные органы, их должностные лица рассматривают обращение депутата Совета в сроки и порядке, установленные Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан».

Статья 15. Участие депутата Совета в установленном порядке в проверках работы государственных органов и других организаций

Депутат Совета может в установленном порядке участвовать в проводимых государственными органами проверках работы государственных органов и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов), по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Статья 16. Предложение депутата Совета об устранении нарушения законности

При обнаружении нарушения законности депутат Совета вправе обратиться к должностным лицам правоохранительных, иных государственных органов и других организаций с предложением об устранении нарушения законности.

Должностные лица государственных органов и других организаций, к которым обращено предложение депутата Совета, принимают меры к устранению нарушения законности, а при необходимости — к привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь с последующим информированием об этом депутата Совета.

Статья 17. Участие депутата Совета в работе депутатских групп

Для осуществления своих полномочий, в том числе для коллективного обсуждения вопросов, относящихся к компетенции Совета, реализации предвыборных программ депутаты Совета вправе объединяться на добровольной основе в постоянные и временные депутатские группы.

Создание и деятельность депутатской группы осуществляются при наличии не менее трех депутатов Совета, входящих в ее состав. Депутаты Совета могут свободно входить в депутатские группы и выходить из них. Депутат Совета может быть одновременно членом не более двух постоянных депутатских групп. Членом депутатской группы не может быть председатель Совета.

Депутаты Совета, образовавшие депутатскую группу, письменно уведомляют председателя Совета о ее создании. Письменное уведомление должно быть подписано каждым членом депутатской группы. В уведомлении указываются наименование депутатской группы, ее состав, фамилия, имя и отчество руководителя депутатской группы, а также ее основные цели и задачи. Об изменении наименования депутатской группы, ее состава, руководителя, о прекращении ее деятельности руководитель депутатской группы извещает председателя Совета в письменной форме. Депутатская группа, а также изменение ее наименования, состава, руководителя, прекращение ее деятельности регистрируются Советом в соответствии с регламентом Совета.

От имени депутатской группы могут выступать ее руководитель, который избирается членами депутатской группы, или член депутатской группы, уполномоченный этой депутатской группой.

Порядок участия депутата Совета в работе депутатских групп определяется настоящей статьей и регламентом Совета.

ГЛАВА 3 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДЕПУТАТА СОВЕТА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ОКРУГЕ

Статья 18. Формы деятельности депутата Совета в избирательном округе

Формами деятельности депутата Совета в избирательном округе являются:

рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан депутатом Совета;

проведение депутатом Совета встреч с гражданами;

отчеты депутата Совета перед избирателями.

Деятельность депутата Совета в избирательном округе может осуществляться также в иных формах, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

Статья 19. Рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан депутатом Совета

Депутат Совета рассматривает полученные им обращения граждан, принимает меры для их полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Депутат Совета регулярно, но не реже одного раза в месяц осуществляет личный прием граждан.

Депутат Совета по согласованию с должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов), может привлекать их к участию в рассмотрении обращений граждан, личном приеме граждан по вопросам, отнесенным к компетенции этих организаций. Не позднее чем за три дня до начала личного приема граждан депутат Совета уведомляет указанных лиц о дате, времени и месте проведения личного приема граждан.

Депутат Совета участвует в осуществлении контроля за исполнением решений, принятых по обращениям граждан, направленным депутатом Совета организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях граждан.

Депутат Совета изучает причины, порождающие жалобы граждан, и направляет предложения об их устранении в Совет и его органы, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, другие организации.

Статья 20. Проведение депутатом Совета встреч с гражданами

Депутат Совета проводит встречи с гражданами в целях информирования их о своей деятельности в Совете и его органах, изучения общественного мнения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов, потребностей населения, а также содействия развитию различных форм местного самоуправления.

Встречи депутата Совета с гражданами могут быть организованы по инициативе самого депутата Совета, граждан или соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

Статья 21. Отчеты депутата Совета перед избирателями

Депутат Совета ответствен перед избирателями и им подотчетен.

Депутат Совета обязан периодически, но не реже двух раз в год отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности.

Отчет депутата Совета может быть заслушан также по письменному требованию группы избирателей численностью, установленной регламен-

том Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, о причинах, послуживших основанием для этого.

Отчеты депутата Совета проводятся на созываемых с этой целью собраниях избирателей либо их делегатов.

Собрание, на котором заслушивается отчет депутата Совета, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату Совета, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

ГЛАВА 4 ОСНОВНЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТА СОВЕТА

Статья 22. Обеспечение условий для осуществления депутатом Совета своих полномочий

Депутату Совета при осуществлении полномочий, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь, государство гарантирует и обеспечивает необходимые условия для их беспрепятственной и эффективной реализации.

Депутат Совета по поручению председателя Совета или его заместителя обеспечивается в установленном порядке документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Депутат Совета имеет преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных Советом. При этом материалы, представляемые депутатом Совета по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок, согласованный с депутатом Совета. Редактирование представленных депутатом Совета материалов без его согласия не допускается.

Председатель Совета, президиум Совета, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, иные государственные органы и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов), обеспечивают депутату Совета возможность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи и оргтехникой, иными средствами, необходимыми для осуществления его полномочий, а также предоставляют депутату Совета по его просьбе материалы и иную информацию, необходимые для проведения встреч с гражданами, отчетов перед избирателями, за исключением материалов и иной информации, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения.

Соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган выделяет помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, отчета перед избирателями, заблаговременно извещает их о дате, времени и месте проведения.

Соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган содействует в предоставлении депутатам Совета при осуществлении их полномочий транспорта, обеспечении во внеочередном порядке гостиницами.

Статья 23. Освобождение депутата Совета от выполнения трудовых (служебных) обязанностей

На время подготовки и проведения сессий Совета и заседаний его органов депутат Совета освобождается от выполнения трудовых (служебных) обязанностей на срок и в порядке, определяемых Советом.

На период освобождения депутата Совета от выполнения трудовых (служебных) обязанностей за ним сохраняется средняя заработная плата и ему компенсируются командировочные расходы по месту работы (службы) за счет средств соответствующего местного бюджета.

Статья 24. Гарантии трудовых прав депутата Совета

Депутат Совета в период осуществления своих полномочий не может быть уволен с работы (службы) по инициативе нанимателя, исключен из учреждения образования без предварительного согласия Совета.

Председателю Совета по истечении срока полномочий в месячный срок предоставляется прежняя работа (служба), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (служба). Трудоустройство лица, являвшегося председателем Совета, осуществляет соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган.

Время работы председателя Совета в Совете засчитывается в общий стаж работы, стаж работы (службы) по специальности, а также в стаж государственной службы.

Статья 25. Право депутата Совета на первоочередной прием должностными лицами и доступ в государственные органы и другие организации

По вопросам своей деятельности депутат Совета пользуется правом первоочередного приема должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов).

При осуществлении своих полномочий депутат Совета пользуется правом доступа в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории. Порядок доступа депутата Совета в государственные органы и другие организации, посещение которых в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь ограничено, устанавливается законодательством Республики Беларусь.

Статья 26. Защита чести и достоинства депутата Совета

Честь и достоинство депутата Совета защищаются в установленном законодательством Республики Беларусь порядке.

Статья 27. Производство по уголовным делам в отношении депутата Совета

Производство по уголовным делам в отношении депутата Совета осуществляется в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь.

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Республики Беларусь о статусе депутата Совета

Лица, виновные в нарушении настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь о статусе депутата Совета, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь.

Президент Республики Беларусь

А. Лукашенко

ПРИМЕРНЫЙ РЕГЛАМЕНТ МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ (базовый уровень)

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. В соответствии с действующим законодательством Республики Беларусь Скариновский районный Совет депутатов (далее — Совет депутатов) является представительным органом государственной власти на территории Скариновского района.

Совет депутатов состоит из депутатов, избранных в 35 избирательных округах. Срок полномочий депутатов — 4 года. Полномочия Совета депутатов сохраняются до открытия первой сессии Совета депутатов нового созыва.

Статья 2. Совет депутатов руководствуется в своей деятельности Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Законом Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь», другими законодательными и нормативными актами Республики Беларусь и настоящим регламентом.

Статья 3. Совет депутатов самостоятельно и независимо принимает решения в пределах своих полномочий, предоставленных ему законодательством, обеспечивает их исполнение и контроль за проведением в жизнь. Решения Совета депутатов обязательны для исполнения всеми расположенными на территории района Советами депутатов органами территориального общественного самоуправления, объединениями и предприятиями всех форм собственности, учреждениями, организациями, колхозами, кооперативами, общественными объединениями и их органами, должностными лицами и гражданами.

Статья 4. Деятельность депутатов Совета депутатов основывается на коллективном, свободном обсуждении и решении вопросов, гласности, подконтрольности населению, ответственности и подотчетности перед Советом депутатов, создаваемыми им органами, избираемыми должностными лицами, законности, широком привлечении граждан к управлению государственными и общественными делами.

Статья 5. Совет депутатов решает все вопросы местного значения, исходя из сочетания интересов поселковых и сельских Советов депутатов, граждан, проживающих на их территории, проводит в жизнь решения вышестоящих государственных органов, собственные решения, координирует деятельность поселковых и сельских Советов депутатов.

Статья 6. В пределах своих полномочий Совет депутатов ежегодно утверждает программы экономического и социального развития на своей территории, бюджет района, заслушивает отчеты о ходе их выполнения, устанавливает в соответствии с Законом местные налоги и сборы; оказывает организационно-методическую помощь поселковым и сельским Советам депутатов в разработке региональных программ развития, национально-культурной и демографической политики, определяет правовой

режим имущества, входящего в коммунальную собственность; назначает местные референдумы.

Статья 7. Основными органами Совета депутатов являются президиум, постоянные и временные комиссии и депутатские группы. По решению Совета депутатов могут создаваться и иные органы Совета депутатов.

Деятельность Совета депутатов осуществляется в соответствии с планом работы.

По предложениям президиума, депутатских комиссий, депутатских групп, депутатов Совет депутатов рассматривает вопросы об уточнении или изменении плана работы.

Организация контроля выполнения плана работы возлагается на председателя Совета депутатов.

Смета расходов, связанных с деятельностью Совета депутатов, его органов, депутатов, утверждается Советом депутатов.

Организационное, методическое обеспечение, материально-техническое и иное обслуживание деятельности депутатов, органов Совета депутатов осуществляется аппаратом Совета депутатов и исполнительным комитетом.

Статья 8. Регламент Совета депутатов утверждается и изменяется решением сессии Совета депутатов, которое принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.

ГЛАВА II. СЕССИИ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Статья 9. Сессии Совета депутатов являются основной организационно-правовой формой его деятельности, обеспечивающей коллективное обсуждение стоящих перед ним задач и принятие решений по их выполнению.

Статья 10. Совет депутатов правомочен рассматривать и решать на сессиях вопросы, отнесенные к его ведению законодательством Республики Беларусь. Исключительно на сессиях решаются следующие вопросы:

- признание полномочий депутатов, решение вопросов о досрочном прекращении полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством;

- утверждение и изменение Регламента Совета депутатов;

- избрание и освобождение от должности председателя Совета депутатов и его заместителя; образование президиума, депутатских комиссий и депутатских групп, изменение их состава и наименований; утверждение в установленном порядке в должности председателя районного исполнительного комитета;

- утверждение текущих и перспективных программ экономического и социального развития района, бюджета района и отчетов об их выполнении;

- установление местных налогов и сборов;

- определение правового режима имущества, входящего в коммунальную собственность;

- решение о выпуске местных займов;

- назначение местных референдумов;

- утверждение структуры Совета депутатов;
- рассмотрение отчетов о работе председателей: Совета депутатов, депутатских комиссий, исполнительного комитета;
- рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений;
- отмена в случаях несоответствия законодательству распоряжений председателя Совета депутатов, поселковых и сельских Советов депутатов, актов органов территориального общественного самоуправления;
- решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Статья 11. Сессия Совета депутатов правомочна при наличии не менее половины от избранных в состав Совета депутатов.

Решения по вопросам, рассмотренным на сессиях, принимаются тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Решение Совета депутатов принимается большинством голосов от числа избранных депутатов.

Решение о самороспуске Совета депутатов принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов.

Решения Совета депутатов по процедурным вопросам принимаются большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании Совета депутатов, если настоящим Регламентом не установлен иной порядок принятия решений по этим вопросам.

К процедурным относятся следующие вопросы:

- о прекращении прений;
- о предоставлении слова вне очереди или дополнительно;
- о продлении времени для выступления;
- об ограничении времени на обсуждение вопросов.

Председательствующий на сессии обязан предоставить слово депутату Совета депутатов, несогласному с решением Совета депутатов, а также предложившему альтернативный проект (или отдельный пункт) решения, если он пожелает изложить свое особое мнение или обосновать предложенный проект (пункт) решения.

По инициативе председательствующего на сессии или по предложению депутатов проводится регистрация перед голосованием для уточнения количества присутствующих депутатов Совета депутатов.

Статья 12. Первая сессия вновь избранного Совета депутатов созывается районной избирательной комиссией при избрании в Совет депутатов не менее половины от общего количества депутатов, установленного для данного Совета депутатов.

Статья 13. Сессии Совета депутатов созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Время проведения сессии и основные вопросы, вносимые на ее рассмотрение, определяются президиумом Совета депутатов в соответствии с планом работы.

Вопрос, предложенный к рассмотрению на сессии Совета депутатов президиумом или депутатом, включается в повестку дня, если за данное предложение высказалось при голосовании не менее 20% депутатов, присутствующих на сессии Совета депутатов.

Статья 14. О времени созыва и месте проведения сессии Совета депутатов, а также вопросах, вносимых на ее рассмотрение, президиум Совета депутатов письменно извещает каждого депутата, представляет им необходимые материалы и доводит до сведения населения не позднее чем за 2 недели до сессии.

Статья 15. Внеплановые сессии Совета депутатов созываются по решению президиума Совета депутатов, по решению председателя Совета депутатов либо по решению двух постоянных комиссий или депутатских групп Совета депутатов, или по письменному заявлению группы депутатов в количестве не менее 25% от общего числа избранных депутатов.

Президиум представляет депутатам материалы по вопросам, которые предполагается рассмотреть на внеплановой сессии, не позднее чем за 3 дня до ее открытия.

Статья 16. Основными формами деятельности депутатов Совета депутатов являются участие в заседаниях Совета депутатов, работа в постоянных и временных комиссиях, депутатских группах Совета депутатов и избирательных округах.

Депутат на сессии Совета депутатов имеет право:

- избирать и быть избранным в органы Совета депутатов и рабочие органы сессии Совета депутатов;
- участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом депутатов органа;
- предлагать вопросы для рассмотрения Советом депутатов и его органами;
- вносить предложения и замечания по повестке дня сессии Совета депутатов, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- вносить проекты решений Совета депутатов, предложения и замечания по ним;
- вносить предложения о заслушивании на сессии Совета депутатов отчета или информации любого органа либо должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету депутатов;
- выступать со справками, вопросами, ответами на вопросы, обоснованиями своих предложений, по порядку ведения сессии, мотивам голосования (до голосования);
- обращаться с запросами, участвовать в обсуждениях, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам и председательствующему на заседании Совета депутатов;
- требовать постановки своих предложений и замечаний по проектам решений Совета депутатов на голосование;
- оглашать на сессиях Совета депутатов обращения граждан, имеющие общественное значение;
- настаивать на подсчете голосов, мотивируя свои требования;
- пользоваться иными правами, предоставленными ему Законом Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь».

Депутат, не согласный с решением Совета депутатов, имеет право на изложение своего особого мнения на заседаниях Совета депутатов, которое прилагается к протоколу заседания сессии.

Депутат имеет право знакомиться с текстами своих выступлений в стенограммах и протоколах заседаний Совета депутатов и его органов до опубликования, протоколами и решениями Совета депутатов, хранящимися в текущем архиве Совета депутатов, получать копии протоколов и принятых решений Совета депутатов, а также тексты выступлений, не подлежащие опубликованию.

Депутат имеет преимущественное право выступать по вопросам своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, учреждаемых Советом депутатов. Редактирование представленных депутатом для опубликования материалов без согласования с ним не допускается.

Депутат Совета депутатов обязан:

- соблюдать настоящий Регламент;
- соблюдать нормы депутатской этики;
- присутствовать на сессии Совета депутатов и активно участвовать в ее работе. О невозможности прибыть на сессию Совета депутат заранее сообщает председателю Совета депутатов, президиуму Совета депутатов, руководителю постоянной комиссии или депутатской группы, членом которой он является.

Уважительными причинами отсутствия на сессии Совета депутатов являются:

- отпуск, болезнь или чрезвычайные обстоятельства;
- выполнение обязанностей, связанных с деятельностью Совета депутатов или других государственных органов, командировки.

Сведения о депутатах, пропустивших наибольшее количество заседаний Совета депутатов без уважительной причины, докладываются на сессии Совета депутатов секретариатом сессии.

Депутаты Совета депутатов на время работы сессии, а также для работы в депутатских комиссиях и для осуществления депутатских полномочий освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей с возмещением расходов, связанных с депутатской деятельностью, за счет средств бюджета Совета депутатов.

Статья 17. Вопросы на рассмотрение сессии Совета депутатов вносятся президиумом, депутатскими комиссиями, депутатскими группами, депутатами и исполнительным комитетом. Предложения к повестке дня сессии могут представляться политическими партиями и общественными объединениями, а также поселковыми и сельскими Советами депутатов.

Статья 18. Доклады, справочные материалы и проекты решений по вопросам, вносимым на рассмотрение сессии Совета депутатов, подготавливаются президиумом, депутатскими комиссиями и депутатскими группами, исполнительным комитетом (его органами), внесенными вопрос, или специальной комиссией по подготовке вопроса, создаваемой президиумом. Указанные материалы предварительно рассматриваются на заседаниях этих органов Совета депутатов. При необходимости аппарат исполкома обеспечивает размножение материалов и других документов, выносимых на рассмотрение сессии.

Статья 19. Первое после выборов заседание Совета депутатов открывает и ведет председатель территориальной районной избирательной комиссии до избрания председателя Совета депутатов.

В дальнейшем заседания сессии ведет председатель или заместитель председателя Совета депутатов.

Статья 20. Председательствующий на заседании Совета депутатов:

– руководит заседаниями Совета депутатов, следит за соблюдением регламента сессии и принятого депутатами порядка ее работы;

– воздерживается от пофамильных замечаний, комментариев и оценок выступлений депутатов Совета депутатов;

– в случае нарушения регламента вправе предупредить и прервать оратора;

– оглашает письменные запросы, обращения, заявления и справки депутатов, предоставляет депутатам слово для устных запросов, вопросов и справок, а также для замечаний по ведению сессии;

– дает поручения, связанные с обеспечением работы сессии Совета депутатов, постоянным комиссиям, депутатским группам, депутатам и соответствующим службам исполкома;

– организует ведение протокола заседания сессии, подписывает протокол сессии Совета депутатов.

Статья 21. Полномочия депутатов Совета депутатов проверяются мандатной комиссией Совета депутатов.

Мандатная комиссия избирается на первой после выборов сессии Совета депутатов из числа депутатов. Предложения о персональном составе мандатной комиссии вносятся депутатами Совета депутатов.

Статья 22. Для проверки полномочий депутатов мандатная комиссия Совета депутатов рассматривает протоколы районной избирательной комиссии о результатах выборов и другие материалы по выборам депутатов Совета депутатов, представленные политическими партиями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Статья 23. Мандатная комиссия проверяет правильность избрания каждого депутата и о результатах проверки докладывает Совету депутатов.

По представлению мандатной комиссии Совет депутатов принимает решение о признании полномочий избранных депутатов.

Статья 24. Вопрос о признании полномочий избранных депутатов включается в повестку дня сессии и обсуждается Советом депутатов до рассмотрения других вопросов.

Статья 25. После признания Советом депутатов полномочий депутатов каждому депутату выдается депутатское удостоверение и нагрудный знак.

Статья 26. На время проведения сессии Совета депутатов из числа депутатов может образовываться секретариат.

Секретариат сессии представляет председательствующему на сессии сведения о записавшихся для выступлений в прениях, дает разъяснения по вопросам работы сессии.

Для участия в работе секретариата могут привлекаться специалисты из аппарата Совета депутатов и исполкома.

Статья 27. Заседания Совета депутатов начинаются в 10 часов, оканчиваются в 18 часов, если сессией не будет принято иное решение.

Перерыв в работе сессии Совета депутатов делается через каждые 2 часа работы на 20 минут, на обед — 1 час. Время для докладов и содокладов на сессии предоставляется в пределах 1 часа. Для выступления в прениях депутатам предоставляется до 10 минут по каждому вопросу. Для повторного выступления предоставляется до 5 минут. Выступление одного депутата по одному и тому же вопросу более двух раз не допускается. Переуступка права выступления в пользу другого депутата не допускается. Для внесения депутатского запроса предоставляется не более 5 минут.

Для внесения заявлений, вопросов, предложений, сообщений, справок, выступлений по кандидатурам, порядку ведения сессии Совета депутатов, по мотивам голосования предоставляется до 3 минут. Для отчета на запрос предоставляется до 10 минут, а для ответа на вопрос — до 7 минут.

С согласия большинства депутатов председательствующий на сессии Совета депутатов может продлить время для выступления. Все предложения депутатов председательствующий обязан ставить на голосование. Кандидатам на выборные должности Совета депутатов предоставляется время для выступлений по программе предстоящей деятельности и ответов на вопросы до 20 минут. Председатель Совета депутатов или его заместитель, председатель райисполкома, председатели депутатских комиссий, в ведении которых находится рассматриваемый вопрос, а также руководители депутатских групп вправе вне очереди взять слово для выступления в пределах 10 минут.

В начале каждого дня сессии Совета депутатов отводится до 15 минут времени для выступлений депутатов и должностных лиц в «Разном», а также для внесения депутатских запросов. Прения по выступлениям в «Разном» не открываются.

Работа на сессиях Совета ведется на белорусском или русском языках.

Статья 28. По предложению председателя, президиума Совета депутатов, постоянной комиссии депутатской группы, депутатов на рассмотрение сессии может быть внесен вопрос о перерыве в работе сессии.

Статья 29. Заседания Совета депутатов являются открытыми и проводятся гласно.

В работе сессии могут принимать участие депутаты Палаты представителей Республики Беларусь, члены Совета Республики, депутаты областных, Минского городского, городских, поселковых и сельских Советов депутатов, журналисты, а также представители, делегированные профсоюзами, политическими партиями, религиозными организациями и общественными объединениями. По приглашению депутатов на сессии Совета депутатов могут присутствовать и другие граждане Республики Беларусь.

Председательствующий на сессии информирует депутатов Совета депутатов о составе и количестве лиц, присутствующих на сессии Совета депутатов.

Во время проведения сессии разрешения на аудиозапись не требуется. Видеозапись и фотосъемка могут проводиться без разрешения, если

иное решение не будет принято большинством от числа избранных депутатов.

Лица, приглашенные на сессию, имеют право раздавать депутатам материалы информационного характера. Они не имеют права вмешиваться в ход заседания, а в случае нарушения установленного порядка лишаются права участия в работе сессии.

В случае необходимости Совет депутатов может принять решение о проведении закрытого заседания.

Статья 30. Депутат Совета депутатов выступает на сессии после предоставления ему слова председательствующим на заседании в порядке поступления заявки в секретариат сессии.

Статья 31. В ходе прений председательствующий обеспечивает выявление разнообразия мнений по обсуждаемому вопросу. Прекращение прений производится по решению Совета депутатов, принимаемому путем открытого голосования большинством голосов от общего числа присутствующих депутатов.

После прекращения прений докладчик и содокладчик имеют право выступить с заключительным словом до 10 минут, при необходимости депутаты вправе продлить это время.

Статья 32. Для полного учета и отражения мнений депутатов по рассматриваемому вопросу и для выработки окончательного текста проекта решения Совета депутатов по предложению председательствующего на сессии или депутатов может избираться редакционная комиссия.

Статья 33. Рассмотрение предложений, дополнений и уточнений по проекту решения Совета депутатов проводится лишь после принятия Советом депутатов внесенного текста проекта решения за основу. Голосование по проекту (проектам) решения Совета депутатов проводится в целом или вначале по пунктам, по разделам, а затем в целом.

Каждое предложение или поправка по проекту решения Совета депутатов ставится на голосование депутатов. Поправка, исключающая все другие, ставится на голосование первой.

Статья 34. При проведении открытого голосования подсчет голосов проводится посредством электронной системы голосования, счетной комиссией, избираемой Советом депутатов, или секретариатом сессии.

Перед началом открытого голосования председательствующий указывает количество предложений, ставящихся на голосование, уточняет их формулировки, напоминает о кворуме голосов для принятия решения.

Голосование по процедурным вопросам может быть проведено без подсчета голосов — по явному большинству, если ни один депутат не потребует иного.

При голосовании по одному вопросу каждый депутат имеет один голос и подает его за предложение, против него либо воздерживается при голосовании.

После окончания подсчета голосов председательствующий на заседании оглашает результаты голосования и объявляет — принято предложение или отклонено.

Голосование может быть проведено без подсчета голосов по явному большинству, если ни один депутат не потребует иного.

Статья 35. Для проведения тайного голосования и определения его результатов Совет депутатов избирает из числа депутатов открытым голосованием счетную комиссию.

Счетная комиссия избирает из своего состава председателя и секретаря комиссии. Решения счетной комиссии принимаются большинством голосов членов комиссии.

Бюллетени изготавливаются под контролем счетной комиссии по установленной ею форме и в необходимом количестве.

Время и место голосования, порядок его проведения устанавливаются счетной комиссией на основе настоящего Регламента и объявляются председателем счетной комиссии. Голосование проводится в кабинетах для голосования, обеспечивающих тайну голосования.

Статья 36. Каждому депутату Совета депутатов выдается один бюллетень по выборам должностного лица либо по решению рассматриваемого Советом депутатов вопроса. На оборотной стороне бюллетеня ставятся подписи не менее двух членов счетной комиссии.

Бюллетени для тайного голосования выдаются депутатам членами счетной комиссии в соответствии со списком депутатов по предъявлению ими удостоверения депутата Совета депутатов или другого документа, удостоверяющего личность.

В бюллетень включаются в алфавитном порядке все предложенные для избрания кандидатуры, не взявшие самоотвод, с указанием их фамилии, имени, отчества.

Справа от каждой кандидатуры помещается пустой квадрат. В конце перечня кандидатур помещается строка «Против всех кандидатур» с расположенным справа от нее пустым квадратом.

При голосовании «за» какую-либо кандидатуру напротив его фамилии в пустом квадрате ставится отметка в виде плюса, крестика или птички. При голосовании «против всех» в расположенном справа пустом квадрате на этой же строке ставится отметка в виде плюса, крестика или птички.

При голосовании «за» или «против всех» бюллетени являются действительными.

Недействительными признаются бюллетени: а) если отметки в виде плюса, крестика или птички стоят одновременно в двух или более квадратах, б) если в пустых квадратах нет ни одной отметки в виде плюса, крестика или птички, в) если в бюллетень дополнительно вписана фамилия кандидата, не внесенного в бюллетень для голосования, и напротив его фамилии в пустом квадрате проставлена отметка в виде плюса, крестика или птички, г) перечеркнутые бюллетени, а также бюллетени с вычеркнутыми одной и более (или всеми) фамилиями кандидатов и бюллетени неустановленной формы.

В бюллетене для голосования по проекту решения или избираемой единственной кандидатуре должны стоять слова «за» и «против».

Статья 37. Депутат Совета депутатов лично осуществляет право на голосование. Депутат, который отсутствовал во время голосования, не вправе подать свой голос позже.

Статья 38. О результатах тайного голосования счетная комиссия составляет протоколы, которые подписываются всеми членами счетной комиссии. По докладу счетной комиссии Совет депутатов открытым голосованием утверждает результаты тайного голосования.

Статья 39. На каждой сессии Совета депутатов ведется рукописный протокол, в котором фиксируется работа заседаний Совета депутатов, а также аудиозапись. Протокол сессии должен быть оформлен и подписан председателем (заместителем) Совета депутатов в течение месяца после завершения работы сессии Совета депутатов.

Решения Совета депутатов издаются отдельной брошюрой и направляются депутатам Совета депутатов, а также согласно реестру рассылки — в другие государственные органы, профсоюзы, политические партии и общественные объединения, а также исполнителям.

Статья 40. Подлинные (первые) экземпляры протоколов сессий Совета депутатов в течение 4 лет находятся в текущем архиве Совета депутатов, а затем передаются в государственный архив для постоянного хранения.

Статья 41. Решения Совета депутатов доводятся до сведения депутатов, должностных лиц не позднее чем в 10-дневный срок, если иное не оговорено в решении.

Содержащиеся в решениях Совета депутатов предложения и рекомендации в адрес расположенных на территории района объединений, предприятий и организаций должны быть рассмотрены руководителями этих организаций, а результаты рассмотрения сообщены Совету депутатов или его президиуму не позднее чем в 2-недельный срок.

Решения Совета депутатов доводятся до сведения населения через средства массовой информации.

Статья 42. Предложения и критические замечания, высказанные депутатами на сессии или переданные в письменной форме председателю сессии, а также содержащиеся в заключениях постоянных комиссий и депутатских групп, если они не получили разрешения на сессии или в решении Совета депутатов, в 10-дневный срок рассматриваются президиумом Совета депутатов или направляются соответствующим государственным и общественным органам и должностным лицам, которые обязаны рассмотреть эти предложения и замечания и о результатах сообщить непосредственно депутату, постоянной комиссии или депутатской группе.

ГЛАВА III. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ, ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Статья 43. Председатель Совета депутатов подотчетен Совету и избирается Советом депутатов из числа депутатов сроком на 4 года.

Статья 44. В список кандидатур для тайного голосования по выборам председателя Совета депутатов включаются все выдвинутые кандидаты, за исключением взявших самоотвод. Голосование по вопросу о включении или невключении отдельных кандидатов в список для голосования не проводится.

Правом выдвижения (самовыдвижения) обладает каждый депутат Совета депутатов.

Кандидатуры для избрания на должность председателя Совета депутатов могут предвительно выдвигаться и обсуждаться в депутатских группах. При обсуждении кандидатур заслушивается два выступления «за» и «против». Порядок проведения тайного голосования по выборам председателя Совета депутатов определяется в соответствии со ст.ст. 36–39 настоящего Регламента.

Статья 45. Кандидаты для избрания на должность председателя Совета депутатов выступают перед Советом депутатов с программами предстоящей деятельности.

Каждый депутат имеет право задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение, агитировать «за» или «против» выдвинутой кандидатуры.

Статья 46. Председатель Совета депутатов считается избранным, если в результате тайного голосования он получил более половины голосов от общего числа избранных в Совет депутатов.

Если на голосование было вынесено две кандидатуры и ни одна из них не набрала более половины голосов от общего числа избранных в Совет депутатов, проводятся повторные выборы.

Если при голосовании более чем по двум кандидатурам ни один из кандидатов не набрал больше половины голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатурам, набравшим наибольшее число голосов.

Статья 47. Председатель Совета депутатов представляет Совету депутатов кандидатуру из числа депутатов для избрания на должность заместителя председателя Совета депутатов, который избирается на срок полномочий Совета депутатов путем открытого или тайного голосования. Заместитель председателя Совета депутатов исполняет свои обязанности на общественных началах.

ГЛАВА IV. ПРЕЗИДИУМ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Статья 48. Президиум Совета депутатов является подотчетным Совету депутатов органом, обеспечивающим организацию работы Совета депутатов в период между сессиями. В состав президиума Совета депутатов входит председатель Совета депутатов, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета и депутатских групп. По решению Совета депутатов в состав президиума могут быть избраны на срок полномочия Совета депутатов тайным или открытым голосованием иные депутаты Совета депутатов.

Президиум Совета депутатов возглавляет председатель Совета депутатов.

Работа президиума осуществляется на основе настоящего Регламента и Положения о президиуме, принятого на сессии Совета депутатов.

Статья 49. Заседания президиума проводятся открыто и гласно. На них с правом совещательного голоса могут присутствовать депутаты Совета депутатов, не входящие в состав президиума, а также журналисты. По приглашению члена президиума на заседании могут присутствовать

представители государственных органов, профсоюзов, политических партий, общественных объединений.

Решение о проведении закрытого заседания президиума принимается большинством членов президиума от списочного состава.

Статья 50. Заседания президиума Совета депутатов протоколируются. С протоколами заседаний вправе ознакомиться любой депутат Совета депутатов. По требованию депутата ему выдаются копии протоколов и решений президиума. По решению президиума Совета депутатов о рассмотренных им вопросах и принятых решениях сообщается населению через средства массовой информации.

Статья 51. Президиум Совета депутатов:

- созывает сессии Совета депутатов, сообщает депутатам и доводит до сведения населения время и место проведения сессий Совета депутатов, а также вопросы, вносимые на рассмотрение Совета депутатов, и принятые по ним решения;

- осуществляет руководство подготовкой сессии Совета депутатов и вопросов, вносимых на ее рассмотрение, обеспечивает своевременное доведение решений Совета депутатов до исполнителей, населения;

- представляет Совет депутатов в отношениях с государственными органами власти, политическими партиями и общественными объединениями, органами местного самоуправления, трудовыми коллективами и организует взаимодействия с ними;

- докладывает Совету депутатов о положении дел на подведомственной территории и других важных вопросах, информирует Совет депутатов о своей деятельности;

- оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий и обеспечивает их необходимой информацией, рассматривает вопросы, связанные с освобождением депутатов от выполнения служебных или производственных обязанностей для работы в Совете депутатов, его органах и в избирательных округах, содействует депутатам в проведении приема граждан, а также отчетов депутатов перед избирателями, трудовыми коллективами и общественными организациями, вносит на сессии Совета депутатов предложения по вопросам, связанным с реализацией прав и обязанностей депутатов, содействует изучению депутатами законодательства, опыта работы представительной власти, оказывает депутатам необходимую правовую, организационно-техническую и иную помощь;

- содействует развитию гласности и принимает меры по учету общественного мнения в работе Совета депутатов;

- организует подготовку вносимых на рассмотрение Совета депутатов вопросов по контролю за выполнением решения Совета депутатов, в том числе принятых по запросам депутатов, предложениям и критическим замечаниям, высказанным депутатами на сессиях;

- образует из числа депутатов, специалистов, а также представителей государственных органов, политических партий и общественных объединений временные экспертные рабочие группы (советы) для подготовки предложений по вопросам, входящим в его компетенцию, и вопросам, выносимым на сессию;

— проводит не реже одного раза в год с участием представителей государственных органов, политических партий и общественных объединений общественные слушания по проблемным вопросам, представляющим интерес для жителей района.

Статья 52. Заседания президиума проводятся не реже одного раза в квартал. Заседания президиума Совета депутатов созываются председателем Совета депутатов согласно плану работы, по решению двух постоянных комиссий или депутатских групп либо на основании письменного заявления, подписанного не менее 25% членов общего состава президиума.

Заседания президиума являются правомочными, если в них принимают участие не менее половины общего состава президиума.

Статья 53. Решения президиума Совета депутатов по вопросам, отнесенным к его ведению, принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов президиума и подписываются председателем Совета депутатов.

Статья 54. Проект повестки дня, место, дата и время проведения заседания президиума Совета депутатов доводится до сведения его членов не позднее чем за пять дней, а справочные материалы и другие документы по вопросам, вынесенным на заседание, — не позднее чем за два дня до начала заседания.

Статья 55. Председательствует на заседаниях президиума Совета депутатов председатель Совета депутатов, а в его отсутствие — заместитель председателя Совета депутатов.

Статья 56. Протоколы заседаний президиума хранятся в Совете депутатов четыре года, а затем передаются на хранение в государственный архив.

ГЛАВА V. ПОСТОЯННЫЕ И ВРЕМЕННЫЕ КОМИССИИ. ДЕПУТАТСКИЕ ГРУППЫ

Статья 57. Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, которые относятся к сфере деятельности Совета депутатов, а также организации контроля за проведением в жизнь его решений и решений вышестоящих государственных органов из числа депутатов на сессии Совета депутатов избираются постоянные комиссии.

Рекомендации депутатских комиссий подлежат рассмотрению соответствующими государственными органами власти, общественными организациями и учреждениями. О результатах рассмотрения и принятых мерах депутатские комиссии должны быть информированы в установленные ими сроки.

Работа постоянных и временных депутатских комиссий и депутатских групп осуществляется на основе настоящего Регламента и Положения о постоянных и временных депутатских комиссиях и депутатских группах, принятого на сессии Совета депутатов.

Заседания постоянных и временных депутатских комиссий проходят открыто и гласно, на них могут присутствовать депутаты Совета депутатов, журналисты, представители государственных органов власти, политических партий и общественных объединений.

Статья 58. Депутатские комиссии Совета депутатов осуществляют взаимодействие с государственными организациями, политическими партиями, общественными объединениями, органами местного управления и самоуправления, средствами массовой информации.

Для организации экспертных оценок предложений постоянных и временных комиссий, подготовки заключений и технических обоснований по предложениям органов власти и управления, обращений трудовых коллективов и общественных организаций постоянные и временные комиссии Совета депутатов могут привлекать независимых экспертов и создавать экспертные группы.

В случае необходимости депутатские комиссии и группы могут проводить с участием представителей государственных органов, политических партий и общественных объединений общественные слушания по вопросам, представляющим интерес для жителей района.

Статья 59. Совет депутатов создает при необходимости временные комиссии по любому вопросу. Временные комиссии образуются и осуществляют свою деятельность в том же порядке, что и постоянные комиссии.

Временные комиссии прекращают свою деятельность по решению сессии после выполнения возложенных на них задач.

Для решения вопросов, касающихся нескольких депутатских комиссий Совета депутатов, а также в случае разногласий между ними могут создаваться постоянные и временные депутатские рабочие группы или проводиться согласительные совещания.

Статья 60. Депутат Совета депутатов может входить в состав не более двух постоянных комиссий. Депутат, не вошедший в состав комиссии, может участвовать в ее работе с правом совещательного голоса. Количественный состав постоянных комиссий определяется на основе самозаписи депутатов и может обновляться. Персональный состав постоянной комиссии Совета депутатов утверждается решением Совета депутатов.

Председатели постоянных комиссий избираются Советом депутатов из числа депутатов открытым или тайным голосованием большинством голосов от числа избранных депутатов.

Постоянные комиссии Совета депутатов избирают заместителей председателя и секретарей комиссий из числа их членов.

Заседания депутатских комиссий правомочны, если на них присутствуют более половины членов комиссий.

Депутатские комиссии принимают решения в случае, если за них проголосовало более половины присутствующих депутатов.

Статья 61. Члены депутатской комиссии вправе поставить вопрос о проведении закрытого заседания комиссии. Для его проведения необходимо, чтобы за это решение проголосовала половина присутствующих членов депутатской комиссии.

Статья 62. Члены депутатской комиссии пользуются решающим голосом по всем вопросам, рассматриваемым комиссией. Член комиссии имеет право предлагать вопросы для рассмотрения комиссией и участвовать в их подготовке и обсуждении.

Член депутатской комиссии, предложения которого не получили поддержки комиссии, может внести их в письменной или устной форме при обсуждении данного вопроса на заседаниях президиума или сессии Совета депутатов. Заседания комиссий протоколируются. Протоколы хранятся весь срок полномочий Совета депутатов, и с ними может ознакомиться любой депутат Совета депутатов.

Статья 63. Для осуществления своих полномочий, в том числе для коллективного обсуждения вопросов, относящихся к компетенции Совета депутатов и реализации предвыборных программ, депутаты Совета депутатов вправе объединяться на добровольной основе в постоянные и временные депутатские группы.

Создание и деятельность депутатской группы осуществляются при наличии не менее трех депутатов Совета депутатов, входящих в ее состав. Депутатские группы Совета депутатов образуются на основе самозаписи депутатов и их состав может обновляться. Депутат Совета депутатов может быть одновременно членом не более двух постоянных депутатских групп. Членом депутатской группы не может быть председатель Совета депутатов.

Депутаты Совета депутатов, образовавшие депутатскую группу, письменно уведомляют председателя Совета депутатов о ее создании. Письменное уведомление должно быть подписано каждым членом депутатской группы. В уведомлении указываются наименование депутатской группы, ее состав, фамилия, имя и отчество руководителя депутатской группы, а также ее основные цели и задачи. Об изменении наименования депутатской группы, ее состава, руководителя, о прекращении ее деятельности руководитель депутатской группы извещает председателя Совета депутатов в письменной форме. Депутатская группа, а также изменение ее наименования, состава, руководителя, прекращение ее деятельности регистрируются Советом депутатов в протоколе заседания сессии.

Депутатские группы Совета депутатов избирают председателя, заместителей председателя и секретарей комиссий из числа их членов.

Решения на заседаниях депутатских групп принимаются большинством голосов от списочного состава группы.

От имени депутатской группы могут выступать ее руководитель, который избирается членами депутатской группы, или член депутатской группы, уполномоченный этой депутатской группой.

Депутатские группы Совета депутатов принимают решения рекомендательного характера. Их рекомендации подлежат рассмотрению соответствующими государственными и общественными органами и организациями. О результатах рассмотрения и принятых мерах сообщается депутатским группам в установленный срок.

ГЛАВА VI. ДЕПУТАТСКИЕ ЗАПРОСЫ И ОБРАЩЕНИЯ

Статья 64. Запрос депутата Совета депутатов — это вносимое депутатом на сессии Совета депутатов в письменной форме предложение дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, ка-

сающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы.

Запрос включается в повестку дня сессии Совета депутатов и приобретает статус официального запроса, если за это проголосовало не менее 25% депутатов от числа избранных. Запрос оглашается на сессии Совета депутатов самим депутатом Совета депутатов или по его просьбе председательствующим на сессии Совета депутатов. Прения по содержанию запроса не проводятся.

Должностные лица, к которым обращен депутатский запрос, обязаны дать ответ на него в письменной форме в установленный законодательством Республики Беларусь срок.

Депутат Совета депутатов на сессии Совета депутатов вправе дать оценку ответа на его запрос. По решению Совета депутатов письменный ответ на запрос может оглашаться на сессии Совета депутатов и по нему могут быть проведены прения. Письменный ответ на запрос, его оценка депутатом и сессией Совета депутатов могут доводиться до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Статья 65. Наиболее важные предложения и замечания, высказанные депутатами на сессии Совета депутатов или переданные в письменной форме в секретариат сессии Совета депутатов, рассматриваются Советом депутатов, его постоянными и временными комиссиями, учитываются при принятии решений либо направляются на рассмотрение соответствующим государственным, общественным органам и должностным лицам.

Статья 66. Депутат вправе обращаться во все государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации, к должностным лицам по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, и принимать участие в рассмотрении поставленных вопросов. Указанные органы и должностные лица обязаны дать депутату ответ на его обращение безотлагательно, а при необходимости в дополнительном изучении или проверке — в месячный срок. В случае неуведомления депутата в установленный срок он вправе ставить вопрос об ответственности должностного лица.

Статья 67. Для более тесной связи с жителями района, государственными и общественными организациями, получения постоянной помощи в решении организационных, технических, консультационных и других вопросов, связанных с его деятельностью, депутат Совета депутатов вправе иметь до двух помощников, работающих на общественных началах.

Депутат самостоятельно выбирает себе помощников и сам определяет их обязанности. В число обязанностей помощников депутата могут входить:

- оказание помощи в организации приема депутатом населения в избирательном округе и контроле за выполнением мер, принимаемых по обращениям населения;

- помощь в организации встреч депутата с избирателями в трудовых коллективах, с жителями избирательного округа и района, предста-

вителями органов территориального общественного самоуправления, профсоюзов, политических партий и общественных объединений;

– организация предварительной работы по рассмотрению писем и обращений избирателей к депутату, их регистрация и ведение переписки;

– оказание информационно-аналитической и методической помощи в подготовке проектов документов, вносимых на рассмотрение заседаний Совета депутатов и его органов.

Помощник депутата имеет право присутствовать с правом совещательного голоса на сессиях Совета депутатов, на заседаниях президиума и комиссий Совета депутатов, принимать участие в работе экспертных советов и групп.

Помощнику депутата выдается за подписью председателя Совета депутатов удостоверение помощника депутата.

Деятельность помощников депутата осуществляется на основе настоящего Регламента и Положения о помощниках депутатов Совета депутатов, утверждаемого на сессии Совета депутатов.

ГЛАВА VII. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ С ОРГАНАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

Статья 68. Совет депутатов содействует образованию на территории района комитетов общественного территориального самоуправления, а также единоличных органов территориального общественного самоуправления (старосты, старейшины и др.). С этой целью Совет депутатов принимает на сессии примерный устав органа территориального общественного самоуправления.

Орган территориального общественного самоуправления может наделяться правами юридического лица, оставаясь при этом некоммерческой организацией, в своей деятельности он подотчетен собранию, его учредившему или избравшему, и Совету депутатов.

При подготовке и утверждении бюджета Совета депутатов в нем должны быть учтены расходы, связанные с деятельностью органов территориального общественного самоуправления.

Орган территориального общественного самоуправления вправе:

– вносить на рассмотрение Совета депутатов и его органов предложения по всем вопросам местного значения;

– участвовать в работе Совета и его органов при рассмотрении ими вопросов местного значения;

– созывать собрания на соответствующей территории для обсуждения вопросов местного значения;

– аккумулировать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, заработанные средства, добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц и направлять их на развитие социальной инфраструктуры территории, проведение культурно-просветительных, оздоровительных мероприятий;

— принимать от Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, иных юридических лиц во владение и пользование строения, помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, иные объекты социально-культурного назначения, историко-культурные ценности;

— вносить на рассмотрение Совета депутатов предложения по вопросам организации деятельности и размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, учреждений здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы, а также определения режима их работы.

Статья 69. Совет депутатов может делегировать органу территориального общественного самоуправления отдельные полномочия по осуществлению самоуправления на соответствующей территории, за исключением полномочий, отнесенных к исключительной компетенции Совета депутатов.

Статья 70. Совет депутатов может принять решение о ликвидации органа территориального общественного самоуправления в связи с истечением срока, на который он был создан, а в случае систематического нарушения им законодательства Республики Беларусь приостановить его деятельность. Решение о досрочном прекращении полномочий органа территориального общественного самоуправления может быть принято и собранием граждан, на котором он был создан или учрежден.

Статья 71. Совет депутатов содействует созданию нормальных, равноправных условий для деятельности всем общественным объединениям, осуществляющим свою деятельность на территории района.

Совет депутатов взаимодействует со всеми политическими партиями, общественными объединениями, профсоюзами, религиозными организациями и гражданскими инициативами, деятельность которых не противоречит Конституции Республики Беларусь. В основе этого взаимодействия лежат принципы равноправия, взаимного согласия и демократичности. С этой целью при Совете депутатов может быть создан постоянно действующий Общественный совет из представителей политических партий, общественных объединений, профсоюзов и религиозных организаций.

ГЛАВА VIII. КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Статья 72. Совет депутатов в пределах своих полномочий руководит государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории Скариновского района, обеспечивает его сбалансированное развитие, заботится о сохранении, приумножении и рациональном использовании природных ресурсов, коммунальной собственности, охране окружающей среды, здоровья населения города, обеспечивает соблюдение законодательства Республики Беларусь, прав и законных интересов жителей района, способствует охране общественного порядка.

Статья 73. Совет депутатов контролирует в пределах своей компетенции деятельность органов государственной власти, организаций, предприятий по вопросам землепользования, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования, благоустройства, строительства, приватизации, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, коммунально-бытового и иного обслуживания населения района.

Статья 74. По вопросам депутатской деятельности депутат пользуется правом беспрепятственного посещения на территории Совета депутатов государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, а также правом безотлагательного приема их руководителями и другими должностными лицами.

Статья 75. По поручению Совета депутатов, президиума Совета депутатов, постоянной или временной комиссии, депутатской группы депутат может участвовать в проверках работы расположенных на территории Совета депутатов государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к компетенции Совета депутатов. Все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие в проведении депутатского расследования, беспрепятственно предоставлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы.

Статья 76. При обнаружении нарушения законности депутат Совета депутатов вправе обратиться к должностным лицам правоохранительных, иных государственных органов и других организаций с предложением об устранении нарушения законности.

Должностные лица государственных органов и других организаций, к которым обращено предложение депутата Совета депутатов, принимают меры к устранению нарушения законности, а при необходимости — к привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь с последующим информированием об этом депутата Совета депутатов.

Статья 77. Совет депутатов в случае невыполнения его решений руководителями предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения входит в соответствующие вышестоящие органы с представлением о наложении на этих руководителей мер дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения их от занимаемой должности. Результат рассмотрения сообщается Совету депутатов в месячный срок.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

по теме «Бюджет и местные финансы»

Бюджет (англ. *budget* — сумка с содержимым, запас, финансовая смета):

план финансовой деятельности на текущий год, выраженный в деньгах. Форма образования и расходования денежных средств органов государственной власти в стране и *органов местного управления и самоуправления* для выполнения ими своих функций.

1. На практике термин «бюджет» используется в *четырёх* смыслах.

1.1. Как контракт между политиками и департаментами местной администрации.

1.2. Как окончательно утвержденный (принятый) план финансовой деятельности.

1.3. Как средство управления бюджет позволяет обеспечить эффективность деятельности местной администрации, повысить уровень ответственности управленческих кадров и их подчиненность.

1.4. Как механизм финансового контроля бюджет обеспечивает жесткий контроль за расходами местной администрации, снижая возможности руководителей департаментов совершать несогласованные действия.

2. *Основные признаки бюджета:*

✓ это роспись доходов и расходов;

✓ роспись доходов и расходов субъекта бюджетных отношений (государства, административно-территориальной единицы);

✓ это годовая роспись;

✓ роспись, утвержденная законодательным органом власти;

✓ роспись по определенным признакам;

✓ роспись доходов и расходов, выраженная в деньгах.

3. *По экономическому содержанию* бюджет — централизованный фонд денежных средств местного сообщества и отличается многообразием *видов (форм)*: бюджеты обыкновенные (для ежегодно повторяющихся расходов и доходов) и чрезвычайные (неповторяющиеся расходы и покрывающие их займы); бюджет-брутто (отражает все доходы и расходы), а бюджет-нетто (отражает лишь «чистые» (собственные) доходы и расходы); годовые, многолетние и ориентировочные (первичные).

4. *По нормативно-правовой форме* бюджет — закон, принятый соответствующим законодательным органом власти.

5. *В соответствии с теорией бюджетирования структура бюджета* должна включать в себя два самостоятельных раздела (вида) бюджета: административный бюджет (бюджет текущих расходов, бюджет функционирования) и имущественный бюджет (фондовый бюджет, бюджет развития, бюджет собственности).

Бюджет административно-территориальной единицы:

отражает расходы, необходимые для решения задач городских и сельских поселений, и бюджетные поступления, которые выделены для их финансирования.

1. *Доходная часть бюджета* отражает экономический потенциал *территории административно-территориальной единицы* и экономические возможности граждан, живущих на ее территории.

2. Бюджет административно-территориальной единицы подразделяется на *две составные части: бюджет текущих операций* (функциональная часть бюджета) и *инвестиционный бюджет*.

Существует разделение бюджета текущих операций и инвестиционного бюджета в отношении движимого имущества и при проведении строительных работ.

В отношении движимого имущества бюджет текущих операций включает в себя затраты на малоценное имущество (подверженное износу, автономно используемое, а цена приобретения или создания не превышает некоторого предела). Затраты на расходные материалы независимо от размера затрат проводятся через бюджет текущих операций.

Инвестиционный бюджет включает в себя затраты на имущество повышенной ценности. Первоначальное оснащение имуществом, стоимость которого превышает установленную предельную стоимость малоценного имущества, как правило, проводится через инвестиционный бюджет.

В отношении расходов при проведении строительных работ бюджет текущих операций включает в себя эксплуатационные расходы. Эксплуатационными расходами являются затраты на текущий ремонт и поддержание недвижимого имущества в исправном состоянии. Обычно эти расходы связаны с нормальным использованием земельного участка и сооружений. Независимо от размеров затрат, эксплуатационные расходы всегда проводятся через бюджет текущих операций. Инвестиционный бюджет включает в себя капиталовложения. Капитальными вложениями (инвестиционными расходами) считаются все затраты на строительные работы, создающие новые имущественные ценности, существенно увеличивающие имеющийся объект, значительно изменяющие его характеристики или заметно улучшающие его нынешнее состояние.

3. Бюджет административно-территориальной единицы разделяется также на бюджет по решению *вопросов местного значения* (обязательные и добровольные полномочия) и бюджет по реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Первый раздел в своей доходной части включает *местные налоги и сборы*, иные источники доходов местного бюджета, составляющие уровень не ниже *минимальных государственных стандартов*, расходная часть этого раздела содержит постатейное перечисление затрат по решению вопросов местного значения. Следует помнить, что *дотации* из вышестоящих бюджетов относятся к иным (нередко весьма существенным) доходам местных органов власти и используются для решения вопросов местного значения.

Второй раздел в своей расходной части предусматривает постатейное перечисление затрат выполняемых муниципальным образованием переданных ему законом отдельных государственных полномочий, в доходной же части — постатейное покрытие этих расходов за счет дотаций, субсидий, субвенций из вышестоящих бюджетов. Если в процессе

исполнения бюджета Центр не дает и недодает необходимые средства, то муниципальное образование не решает или решает их в пределах поступающих средств. Размеры бюджета административно-территориальной единицы от такого разделения не увеличиваются, однако это позволяет на новой нормативно-правовой базе строить отношения с субъектом федерации, с одной стороны, и с населением, с другой.

Финансовым годом является календарный год. Как правило, бюджет принимается на один год. Возможны также «двойные бюджеты» на два года. Бюджетные уложения содержат утверждение бюджетного плана с указанием общей суммы поступлений и расходов, предусмотренных сумм кредитов, полномочий по обязательствам в счет будущих финансовых лет, максимальных сумм кредитов и ставок так называемых реальных налогов. *Штатное расписание* является частью бюджета административно-территориальной единицы или приложением к нему.

Бюджет текущих операций (административный бюджет):

прежде всего, относятся расходы на содержание персонала, текущие материальные расходы, расходы на социальные нужды и выплата процентов, а также необходимые для их финансирования поступления, прежде всего *налоги* и *сборы*, административные тарифы и пошлины, а также *дотации* из вышестоящих бюджетов.

Приходная часть бюджета текущих операций:

- ✓ налоги и сборы;
- ✓ арендная плата;
- ✓ квартирная плата;
- ✓ проценты по выданным ссудам;
- ✓ доходы от участия в капитале предприятий;
- ✓ общие отчисления (дотации) субъекта федерации;
- ✓ иные поступления.

Расходная часть бюджета текущих операций:

- ✓ расходы на заработную плату;
- ✓ материальные текущие затраты;
- ✓ отчисления и субсидии (не для капиталовложений);
- ✓ расходы на оплату процентов по полученным ссудам;
- ✓ иные расходы.

В бюджет текущих операций необходимо добиваться превышения поступлений над расходами (обязательные отчисления), которое перечисляется в инвестиционный бюджет, прежде всего, для надлежащего погашения *задолженности* в области инвестиций. Суммы финансирования из средств бюджета текущих операций, которые превышают обязательные отчисления и называются «свободными остатками», имеют значение как собственные средства для дополнительного финансирования *инвестиций* или дополнительной задолженности. Сможет ли вообще и насколько местный орган власти окажется в состоянии добиться этого обязательного отчисления умелым ведением текущих операций для отчисления в инвестиционный бюджет, является важным показателем финансовых возможностей административно-территориальной единицы и возможностей роста задолженности в будущем (свидетельство «плате-

жеспособности на длительную перспективу» как условие для обращения к кредитам). Приходная и расходная части бюджета текущих операций утверждаются в соответствии с *бюджетной классификацией*.

Бюджетная заявка:

документ, формализующий запрос на выделение бюджетных средств на момент внесения проекта *бюджета* на рассмотрение *представительного органа местного управления*. Запрос получателя бюджета (например, бюджетное *учреждение*) на получение средств из бюджета должен иметь финансово-экономическое обоснование, заключение главного распорядителя бюджетных средств (главы *исполнительного комитета*) и органа, исполняющего соответствующий бюджет (например, отдел народного образования).

Бюджетная классификация:

группировка по единой системе доходов и расходов *бюджета*, а также источников покрытия его дефицита, используемая для составления и исполнения бюджета, обеспечивающая сопоставимость показателей бюджетов всех уровней.

В Республике Беларусь используется единая бюджетная классификация, обеспечивающая общереспубликанскую и международную сопоставимость данных, включающая:

- ✓ классификацию доходов бюджетов всех уровней;
- ✓ функциональную и классификацию расходов бюджетов всех уровней;
- ✓ ведомственную классификацию расходов бюджета;
- ✓ классификацию источников внутреннего финансирования дефицита бюджетов всех уровней;
- ✓ классификацию источников внешнего финансирования дефицита республиканского бюджета.

Бюджетная роспись:

поквартильное распределение доходов и расходов *бюджета*, источников финансирования дефицита бюджета в соответствии с *бюджетной классификацией*. Составная часть *бюджета административно-территориальной единицы* (функциональная часть *бюджета*). Бюджет текущих операций включает в себя все текущие расходы, которые осуществляются в рамках предметов ведения административно-территориальной единицы.

Бюджетная система государства:

совокупность всех видов бюджетов (республиканского и местных бюджетов и государственных целевых фондов), их взаимосвязь, регулируемая нормами *бюджетного права*. *Структура бюджетной системы включает четыре уровня:*

- ✓ республиканский бюджет и государственные внебюджетные фонды;
- ✓ бюджеты областей и территориальные государственные внебюджетные фонды;
- ✓ местные бюджеты районов и городов областного подчинения;
- ✓ бюджеты сельских и городских поселковых Советов.

Бюджетная ссуда:

бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

Бюджетное назначение:

объем бюджетных средств, подлежащих выделению в соответствии с утвержденным *бюджетом* и *бюджетной росписью* расходов конкретному получателю бюджетных средств на очередной финансовый год.

Бюджетное регулирование:

процесс распределения доходов и перераспределения средств между *бюджетами* разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных, осуществляемый с учетом *государственных минимальных социальных стандартов*.

Бюджетное устройство:

совокупность отношений, принципов и способов организации и функционирования бюджетной системы. Бюджетное устройство предусматривает распределение доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами, а также бюджетами и юридическими и физическими лицами по уплате налогов, внесению других обязательных платежей, иных поступлений и использованию бюджетных ассигнований. Бюджетное устройство определяет общие принципы составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов, создания и порядка использования государственных внебюджетных фондов.

Бюджетные принципы:

1. *Принцип единства бюджетной системы* означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса, санкций за бюджетные правонарушения и единый порядок финансирования расходов бюджета.

2. *Принцип децентрализации* закрепляет исключительное право формировать и утверждать бюджет тем, кто его расходует. Этот принцип раскрывается через два других принципа:

✓ принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;

✓ принцип самостоятельности бюджета: право законодательного органа самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, определять направления расходования бюджетных средств и источники финансирования дефицита бюджета, наличие собственных источников доходов, право оставлять превышение сумм доходов над расходами, но и ответственность за потери в доходах или дополнительные расходы.

3. *Принцип «твердости» бюджета* гарантирует стабильность бюджета и защиту его от необоснованных изменений, вызванных политической конъюнктурой либо непрофессионализмом властей. Расшифровывается принцип так:

✓ если какой-либо вид расходов не предусмотрен бюджетом, он не может быть произведен;

✓ не может быть получен и какой-либо вид доходов, кроме предусмотренных в бюджете;

✓ в пределах утвержденного бюджета допускается лишь перемещение средств с одной статьи на другую в случаях, оговоренных законом.

4. Комплекс «технологических» принципов, формулирующих требования к процедуре составления бюджета:

✓ принцип полноты отражения доходов и расходов бюджета;

✓ принцип сбалансированности бюджета и минимизации его дефицита. Бюджетное равновесие между доходами и расходами обеспечивается либо государственными гарантиями бездефицитности бюджета самоуправления, либо содержащимся в законодательстве страны прямым запретом местным органам власти формировать и утверждать дефицитный бюджет;

✓ принцип общего (совокупного) покрытия расходов;

✓ принцип достоверности бюджетов;

✓ принцип гласности: обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов, отчетов об их расходовании, текущей информации о ходе их исполнения; открытость процедур рассмотрения и принятия решений по бюджету; в практике дореволюционной России существовал еще один элемент — требования простоты при составлении и утверждении бюджета.

5. Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении бюджета уполномоченные органы и бюджетополучатели исходят из необходимости получения результата с минимальными затратами.

6. В экономической литературе выделяют и другие принципы:

✓ принцип однородности форм составления бюджетов: обеспечивает единство бюджетной системы в государстве;

✓ принцип дифференциации бюджетов: позволяет иметь самостоятельный бюджет каждой административно-территориальной единице, местное сообщество которой ведет собственное автономное хозяйство;

✓ принцип разграниченности бюджетов: предполагает, что каждый из самостоятельных бюджетов должен быть законодательно описан, а его «границы» четко определены, т.е. выделены собственные источники формирования бюджета.

Бюджетный документ:

документ, используемый официальными лицами, разрабатывающими бюджет, для представления существующих финансовых программ соответствующему органу. Бюджетный документ обычно состоит из нескольких частей.

Первая часть: послание от официальных лиц, разработавших документ; заключение; резюме, содержащее описание предполагаемых доходов и расходов и способы их финансирования.

Вторая часть: анализ направлений расходования средств. Включает в себя оценку итогов выполнения бюджета, анализ текущей финансовой ситуации, прогноз и другие необходимые данные.

Третья часть: проекты ассигнований, доходов и расходов, заемных мер, необходимых для введения бюджета в действие.

Бюджетный процесс:

систематическая деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета, а также меры по созданию условий, благоприятных для формирования здоровых финансов.

Основными (но не единственными) субъектами бюджетного процесса выступают законодательный и исполнительный органы власти. Функции исполнительного органа заключаются в составлении проекта бюджета, контроле за исполнением выделенных средств. Функции законодательного органа охватывают рассмотрение проекта бюджета, его утверждение, контроль за исполнением и утверждение отчета об исполнении.

Признаки бюджетного процесса:

✓ *ежегодная* работа финансовых органов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета;

✓ участие в этом процессе *всех* ветвей власти (законодательных, исполнительных, судебных);

✓ *систематическая* работа по совершенствованию нормативно-правовой базы управления муниципальным хозяйством;

✓ *систематическая* работа по созданию благоприятных условий для привлечения дополнительных средств на территорию муниципального образования;

✓ совершенствование нормативов бюджетных расходов;

✓ четкое разграничение прав и обязанностей, в соответствии с которыми осуществляется распределение финансовых средств между бюджетами разных уровней;

✓ *систематическая* работа над бюджетными методами.

Этапы бюджетного процесса: *составление, утверждение, исполнение и заключение бюджета* (под термином «заключение» понимается отчет об исполнении бюджета).

База налогообложения недвижимости:

рыночная стоимость недвижимости, полученная на основе массовой оценки. В зависимости от типа объектов (жилая недвижимость, промышленная недвижимость, недвижимость сферы торговли и т.п.) база устанавливается в определенном процентном соотношении от рыночной стоимости и почти никогда с ней не совпадает.

Защищенные статьи бюджета:

статьи текущих расходов экономической *бюджетной классификации*, финансируемые в первоочередном порядке и не подлежащие *секвестру* или *блокированию*.

Закрепленные доходы:

налоговые и неналоговые доходные источники, подлежащие зачислению в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством в бюджеты соответствующего уровня.

Имущественный бюджет:

(фондовый бюджет, бюджет развития): план финансово-хозяйственной деятельности по вовлечению объектов недвижимости в экономический оборот, а также комплекс мер по управлению недвижимостью адми-

нистративно-территориальной единицы и регулированию условий ее развития на территории.

Доходную часть имущественного бюджета составляют:

- ✓ *материальные и нематериальные активы;*
- ✓ *результаты вовлечения имущества в экономической оборот* (часть средств, полученных от налогообложения рыночной стоимости имущества; различные операции с недвижимостью и правами на нее; доходы от реализации имущества и прибыль от управления имуществом; «компенсации за новое строительство»);
- ✓ *другие виды доходов* (средства от источников внутреннего заимствования (выпуск займов, облигаций); целевые средства, выделяемые в рамках государственных инвестиционных программ; часть средств, полученных за счет превышения доходов над расходами административного бюджета и перераспределенных в имущественный бюджет).

Расходная часть имущественного бюджета учитывает основные направления расходования средств и деятельности органов власти:

- ✓ погашение заемного капитала;
- ✓ расходы по инвестиционным программам (представляются в виде нескольких инвестиционных «портфелей», каждый из которых соответствует принятой инвестиционной программе);
- ✓ создание фонда для предоставления грантов на осуществление частных инвестиционных проектов, перспективных с точки зрения реализации приоритетов развития;
- ✓ создание резерва;
- ✓ прочие расходы (например, целевое дотирование приобретения недвижимого имущества; страхование).

Инвестиции:

любой способ помещения капитала, который должен обеспечить сохранение или возрастание его стоимости и (или) принести положительную величину дохода. На практике существует несколько смысловых значений использования термина «инвестиции»:

- ✓ как процесс пополнения или добавления (наращивания) капитальных фондов предприятия;
- ✓ как приобретение производственного оборудования, технологии, недвижимости или вложения в «человеческий капитал»;
- ✓ как покупка ценных бумаг в расчете на некоторые положительные финансовые результаты.

Экономическая функция («цель») инвестиций — конкретные задачи, которые инвестор стремится достичь, вкладывая средства в инструменты инвестирования.

Список инвестиционных задач:

а) для предпринимательской деятельности: увеличение текущего дохода, сбережение средств для будущих расходов, накопление средств в пенсионных фондах, защита дохода от налогообложения;

б) для органов власти (дополнительная задача): формирование благоприятного инвестиционного климата (инвестиционной привлекательности) территории.

Виды инвестиций можно классифицировать с трех позиций: с точки зрения способов финансирования, с точки зрения объектов финансирования и с точки зрения источников средств для финансирования.

Инвестирование (инвестиционная деятельность):

процедура размещения активов в какие-либо финансовые инструменты с расчетом на прирост их стоимости и (или) получение положительной величины дохода, который затем можно использовать для расширения предпринимательской практики. Размещение активов (формирование инвестиционного портфеля) — спланированный процесс размещения инвестиций между несколькими крупными категориями финансовых инструментов в соответствии с выбранной инвестиционной стратегией.

Этапы:

- ✓ выяснение предварительных условий, в том числе анализ эффективности текущего размещения активов;
- ✓ конкретизация цели инвестиций, определение сроков и размеров вложений, факторов риска;
- ✓ оценка инвестиционных инструментов, т.е. оценка их предполагаемой доходности, риска и цены;
- ✓ выбор варианта инвестирования, разработка схемы размещения активов и формирование инвестиционного портфеля;
- ✓ составление и управление инвестиционным портфелем.

Инвестиционный портфель:

набор инвестиционных (финансовых) инструментов, собранных для достижения поставленной цели. Инвестиционный портфель может объединять акции, облигации, опционы, фьючерсы, имущественные ценности (драгоценные металлы, предметы коллекционирования инвестиционного уровня), недвижимость, аннуитеты, вложения в совместную деятельность.

Два типа «портфелей»:

- (1) «портфель», ориентированный на доход (строится так, чтобы получить от инвестиций максимально возможный высокий доход сегодня);
- (2) «портфель», ориентированный на рост (строится с расчетом на долгосрочное повышение стоимости входящих в него инструментов).

Инвестиционный процесс:

экономический механизм, посредством которого происходит взаимодействие субъектов спроса, персонифицирующих потребность в инвестициях, и субъектов предложения, персонифицирующих временно свободные денежные средства.

Структура инвестиционного процесса может быть описана следующими элементами:

- ✓ субъекты (классифицируются с точки зрения организационно-правовой формы; с точки зрения выполняемых функций и в зависимости от целей прямых инвестиций);
- ✓ финансовые рынки (кредитно-финансовые учреждения и финансовая инфраструктура);

✓ система норм, правил и процедур взаимодействия между ними (инвестирование или инвестиционная деятельность).

Местная казна:

средства местного бюджета, а также иное имущество административно-территориальной единицы, не закрепленное за коммунальными предприятиями и учреждениями (частное достояние органов местного управления и самоуправления).

Местные финансы:

совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Обязанность покрытия расходов на осуществление полномочий органов местного управления и самоуправления является результатом распределения власти и полномочий в государстве, в котором признается и гарантируется право граждан на местное самоуправление. Это общее принципиальное решение является источником и основой местных финансов (М.ф.). Оно также включает в себя принципиальный запрет финансировать осуществление полномочий органов управления одного уровня органами управления другого уровня. Данное положение представляет собой гарантию финансовой самостоятельности местного сообщества, но также и его собственной ответственности.

М.ф. включают: средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства, служащие удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Формирование и использование М.ф. основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Права собственника в отношении М.ф. осуществляются органами местного управления и самоуправления от имени населения административно-территориальной единицы.

Местный бюджет:

бюджет административно-территориальной единицы, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Каждая административно-территориальная единица имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из республиканского бюджета и средств областных бюджетов.

1. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного управления и самоуправления самостоятельно. При этом органы государственной власти гарантируют:

✓ право представительных органов местного управления и самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местного бюджета;

✓ право представительных органов местного управления и самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местного бюджета, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

✓ компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия государственных законов и областных нормативных актов, а также иных решений органов государственной власти;

✓ формирование местных бюджетов осуществляется путем применения единой методологии. Государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

Органы государственной власти в областях в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного управления и самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются *государственными минимальными социальными стандартами*, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

2. В качестве составной части местных бюджетов могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся административно-территориальными единицами. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного управления и самоуправления самостоятельно.

3. Главы Совета и исполнительного комитета, иные должностные лица местного управления и самоуправления несут ответственность за исполнение местного бюджета в соответствии с государственными законами, областными нормативными актами. Органы местного управления и самоуправления представляют в установленном порядке отчетность об исполнении местных бюджетов в органы государственной статистики.

Минимальный местный бюджет:

расчетный объем необходимых доходов и расходов *местного бюджета*, учитывающий государственные минимальные *социальные стандарты*.

Муниципальная собственность:

разновидность публичной собственности. В законодательствах многих стран под муниципальной собственностью понимаются объекты: находящиеся на территории административно-территориальных единиц и за его пределами; самостоятельно созданные органами власти для обслуживания нужд местного сообщества; переданные административно-территориальной единице в результате разграничения государственной собственности; полученные или приобретенные административно-территориальной единицей иными законными путями.

Формируется двумя путями: в результате естественно-исторического процесса либо путем муниципализации.

В развитых странах *состав муниципальной собственности* образуют:

✓ муниципальное имущество (средства *местного бюджета*, *местные внебюджетные фонды*, *имущество органов местного самоуправления*, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, *муниципальные предприятия* и *организации*, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные *жилищный фонд* и нежилые помещения, муници-

пальные *учреждения* образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество);

- ✓ иные объекты гражданских прав;
- ✓ имущественные права (вещные и обязательственные).

Законодательство Республики Беларусь не содержит понятия «муниципальная собственность». Вместо этого понятия используется «коммунальная собственность», которая является разновидностью государственной собственности. Имущество, находящееся в коммунальной собственности административно-территориальной единицы, делится на две части, одна из которых закрепляется за коммунальными юридическими лицами на правах хозяйственного ведения или оперативного управления, а другая — средства местного бюджета и иное имущество, составляющее казну соответствующей административно-территориальной единицы.

Местные внебюджетные и целевые фонды:

обособленная часть финансовых ресурсов, имеющих самостоятельные источники финансирования и использующихся в соответствии с их целевым назначением.

Представительные органы местного управления и самоуправления вправе образовывать целевые и внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством.

Муниципальные займы и кредиты:

инструменты экономической деятельности органов местного самоуправления и бюджетное поступление. Выпуск муниципальных займов гарантируется муниципальным имуществом и средствами *местных бюджетов*. Порядок выпуска облигаций муниципальных займов определяется государственными *законами* о ценных бумагах.

1. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного управления и самоуправления муниципальных облигаций. Муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития административно-территориальной единицы. Государство не несет ответственности по обязательствам местного органа власти, а местный орган власти не несет ответственности по обязательствам государства.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного управления и самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

Размещение, обращение, распространение (продажа и покупка) муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством. Доходы от облигаций муниципальных займов обычно освобождаются от обложения налогами.

Выплата процентов и погашение долга по муниципальным займам обеспечиваются за счет средств местных бюджетов, а в случае недостаточности этих источников — за счет соответствующих *муниципальных внебюджетных фондов*.

2. *Органам местного управления и самоуправления* могут предоставляться на договорной основе кредиты исходя из согласованных условий и в пределах сумм, устанавливаемых *представительными органами местного самоуправления*. Конкретные условия предоставления и погашения кредитов определяются договором, заключаемым между органом местного управления и самоуправления и банком.

Муниципальные ценные бумаги:

облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые *органами местного самоуправления*.

Муниципальные ценные бумаги представляют собой *инструмент экономической деятельности органов местного самоуправления* и форму реализации *муниципальных займов*. Муниципальными ценными бумагами признаются долговые обязательства *муниципального образования*, выпущенные в форме ценных бумаг от имени муниципального образования уполномоченным органом местного управления и самоуправления (эмитентом муниципальных ценных бумаг), к компетенции которого соответствующими *нормативными правовыми актами* отнесено право осуществлять заимствования, а также ценные бумаги, выпущенные третьими лицами, исполнение обязательств по которым гарантировано муниципальным образованием.

Органы местного управления и самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством, вправе выпускать *муниципальные займы* и формировать рынок муниципальных ценных бумаг (облигаций, жилищных сертификатов и других ценных бумаг). Регулирование вопросов эмиссии и обращения муниципальных ценных бумаг должно осуществляться Министерством финансов страны.

Орган, уполномоченный выступать эмитентом муниципальных ценных бумаг, определяется в соответствии с нормативными актами *представительного органа местного управления и самоуправления*. Эмитент принимает решение о проведении публичного размещения ценных бумаг, которое включает следующую информацию:

- ✓ проект *бюджета административно-территориальной единицы* на очередной финансовый год;
- ✓ список и оценку принадлежащего эмитенту имущества;
- ✓ технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта с оценкой независимого аудитора;
- ✓ текущую величину муниципального долга;
- ✓ сводную финансовую отчетность за три предшествующих года.

Выплата процентов и погашение долга по муниципальным займам обеспечивается за счет средств *местного бюджета*.

Представительный орган местного управления и самоуправления определяет местную политику заимствований при утверждении бюджета на очередной финансовый год и принимает решение о предельном объеме заимствований административно-территориальной единицы в текущем году, обеспечения. *Исполнительный орган местного самоуправления* принимает решение об основных условиях эмиссии ценных бумаг, о разбивке общего объема заимствований на отдельные выпуски и дату их

эмиссии, типовые условия договоров с организациями, через которые осуществляется размещение и обращение ценных бумаг (включая типовые расценки на оплату услуг) и порядок реализации гарантий.

Налог:

1. В экономике: обязательный сбор, взимаемый органами власти в целях финансирования услуг, предоставляемых для общественного блага.

2. В финансовом праве: способ распределения общественных затрат между *физическими лицами* и *юридическими лицами* посредством их денежного обложения в принудительном порядке во исполнение закона, совершаемое ежегодно окончательным образом (без возмещения) и в соответствии с индивидуальными возможностями платить налоги.

В отличие от *платы за услуги* налог — это денежные платежи, которые не представляют собой оплаты конкретной работы или услуги и взимаются *юридическими лицами публичного права* для получения доходов со всех лиц, которых касается положение закона об обязанности осуществлять эти платежи, целью которых является покрытие общественных расходов.

В отношении платы за услуги действует принцип эквивалентности, т.е. конкретный платеж должен соответствовать стоимости работы или услуги со стороны юридического лица публичного права. В то время как налог носит характер денежного платежа, в котором отсутствует конкретная работа или услуга, подлежащая оплате, и взимается принудительно.

Понятие «налог» не включает в себя:

а) специальные сборы, взимаемые с конкретного индивидуума, вида собственности или предпринимательской деятельности для получения дополнительного источника текущих (постоянных) доходов;

б) сборы за услуги, предоставляемые лишь тем, кто оплачивает эти услуги (например, сборы за пользование канализацией в сельской местности).

Налог на добавленную стоимость (НДС):

налог, который взимается со стоимости, добавляемой на каждой стадии переработки продукта, а также при его приобретении конечным потребителем. Является одной из основных характерных черт европейской налоговой системы.

Налог на капитал:

налог, которым облагается капитал плательщика и ставка которого устанавливается таким образом, чтобы налог, выплачиваемый плательщиком, был ниже дохода от этого капитала или дохода от облагаемого имущества (пример: пошлина за регистрацию имущества).

Этот налог может быть постоянным.

Налог на недвижимость (особенности):

отличается от других налогов (например, НДС или подоходного налога, которые являются самоопределяемыми и сообщаются налогоплательщику непосредственно перед оплатой) тем, что местная администрация определяет налоговую базу, рассчитывает налог для каждого объекта недвижимости, изготавливает налоговые платежки и доставляет их налогоплательщикам.

Налоговые системы:

существует три разновидности налоговых систем.

Первая разновидность основывается на совместном использовании одних и тех же налоговых источников органами государственной власти и местного самоуправления. Она допускает три варианта финансовых отношений: отчисление государством части сумм госналога в пользу самоуправления; введение местными органами власти надбавок к ставке госналога, оставляемых в местном бюджете; «раскладочный» метод, когда сумма налога «раскладывается» между доходами различных органов власти пропорционально рыночной оценке имущества местного общества либо пропорционально сумме его бюджета.

Вторая разновидность построения налоговых систем предполагает полное или частичное размежевание налоговых источников. Впервые эта практика была использована в Пруссии в 1893 г., позволив за 10 лет поднять уровень благоустройства прусских городов до уровня других западноевропейских городов. Суть подхода заключается в том, что местному самоуправлению одновременно с сохранением системы надбавок к государственной ставке личных налогов передаются реальные налоги: в городах — домовый, на прибыль, часть земельного, а в селах — налог на землю.

Третья разновидность предполагает, что государство и самоуправление вводят одинаковые налоги, но различной конструкции, осуществляя их исчисление по собственным правилам и методам оценки.

Налоговый потенциал:

база налогообложения в пределах юрисдикции муниципальных (государственных) властей и ее способность приносить доходы в виде налоговых поступлений (но не фактические налоговые поступления как таковые).

Налогообложение недвижимости:

существует *два подхода*: оно может быть ориентировано на объект недвижимости или на субъект недвижимости. В первом случае налогом облагается непосредственно объект недвижимости (например, земля и расположенные на ней объекты). Субъект, ответственный за уплату налога, определяется независимо от того, обладает ли он правом собственности либо только использует данный объект недвижимости. Во втором случае объектом налогообложения являются права собственности на объект недвижимости и уплачивать налог должен его собственник.

Принципы налогообложения недвижимости:

1) простота и прозрачность системы налогообложения недвижимости: база налога определяется исходя из рыночной стоимости объекта недвижимости, которая понятнее и известнее, чем балансовая или инвентарная стоимость;

2) объектом налогообложения является земля и стоящие на ней здания и сооружения. Хотя земля в большинстве случаев не является предметом продажи, в стоимости любого магазина, квартиры или склада есть вклад от местоположения участка; налог определяется с учетом этого показателя ценности земли;

3) справедливость распределения налогового бремени;

4) налоговое бремя в части жилья повышается незначительно: налог на основное жилье в собственности граждан не должен превышать платы за найм аналогичных квартир;

5) устанавливается понятная система налоговых льгот и стимулов, построенная на основе анализа изменения налогового бремени при переходе к новому налогу.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности:

расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя административно-территориальной единицы по текущим (функциональным) расходам.

Обеспечение минимальных местных бюджетов:

(понятие финансового (бюджетного) права). Органы государственной власти в соответствии с *законом* обеспечивают административно-территориальным единицам *минимальные местные бюджеты* путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов *местных бюджетов*.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов обычно устанавливаются республиканскими и областными нормативными актами на основе *нормативов минимальной бюджетной обеспеченности* (социальных норм).

Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе государственным *законом*, областными нормативными актами доходных источников. В случаях если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, органы государственной власти передают *органам местного управления и самоуправления* иные доходные источники государственного бюджета, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

Органы местного управления и самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к их ведению, на уровне не ниже *минимальных государственных социальных стандартов*, выполнение которых гарантируется *государством* путем закрепления в *доходы местных бюджетов* отчислений от республиканских налогов и *налогов*, закрепленных за областями.

Профицит бюджета:

превышение доходов бюджета над его расходами.

Расходы местных органов власти:

затраты, возникающие в связи с осуществлением местными властями мероприятий по выполнению возложенных на них функций. С точки зрения экономического содержания, муниципальные расходы — процесс использования централизованных денежных средств местного управления и самоуправления для осуществления благоустройства населенных и территориальных мест.

На характер и направления расходования средств влияют *три фактора*: объем предоставленной компетенции и прав, структура местных потребностей, состояние отраслей городского хозяйства. Поскольку в каждом населенном месте формируется свой набор потребностей

тей и свои приоритеты в определении содержания благоустройства, расходы местного самоуправления отличаются свободой муниципалитетов в выборе направлений расходования.

Сложилась следующая типология расходов.

1. *Экономическая классификация расходов* отражает систему расходов с точки зрения реализации основной цели муниципального хозяйства, благоустройства. Расходы делятся на три группы: бездоходные мероприятия, окупаемые мероприятия, доходные мероприятия. Целостность муниципального хозяйства позволяет местному сообществу покрывать доходами от одних мероприятий расходы на другие, среди которых такие важнейшие, как образование, здравоохранение, помощь нетрудоспособным.

2. *Ведомственная классификация расходов* — группировка расходов с точки зрения распределения средств между главными распорядителями муниципального бюджета. Перечень главных распорядителей утверждается исполнительным органом муниципального образования.

3. *Функциональная классификация* отражает распределение средств с точки зрения характера их расходования. Выделяют *обязательные и факультативные* расходы.

✓ *обязательные*: расходы, которые предписаны органам местного управления и самоуправления законом и осуществляются в первую очередь (общегосударственные расходы и расходы местного значения, связанные с собственной компетенцией местного управления и самоуправления), могут быть текущими (текущий или административный бюджет) и перспективными (бюджет развития);

✓ *факультативные* («добровольные») расходы обусловлены волеизъявлением самих граждан и специфичны для каждого населенного места.

4. Порядок исполнения расходной части *местного бюджета* устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

5. Запрещенные расходы. Запрещаются расходы, противоречащие *бюджетным принципам* и бюджетным решениям. В частности, запрещены:

✓ *субсидии* религиозным организациям. Однако могут быть профинансированы расходы по поддержанию зданий церквей, находящихся в *коммунальной собственности*;

✓ расходы в частных интересах, за исключением вмешательства с целью поддержки служб, необходимых для удовлетворения потребностей населения, если частная инициатива в этой сфере недостаточна или отсутствует и если удовлетворение (создание условий) этих потребностей входит в компетенцию *местного сообщества*;

✓ расходы по предметам ведения республиканских органов государственной *власти*.

Если произведенный расход является запрещенным, он аннулируется по решению *суда* на основании протеста прокурора или жалобы граждан (контроль за внутренней легальностью бюджета).

Сборы:

единовременные или регулярные денежные платежи, взимаемые *юридическим лицом публичного права* в одностороннем порядке как компенсация за преимущество, которые возникают благодаря наличию публично-правовых учреждений, т.е. прав, имущества или услуг штата сотрудников этих учреждений и *администрации* (оплата возможности пользоваться). В данном случае главное — не конкретное использование, а такая возможность.

Субвенция:

денежная сумма, выделенная административно-территориальной единице на конкретные цели и на определенный срок из вышестоящих бюджетов и подлежащая возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования по целевому назначению. Порядок предоставления субвенций устанавливается законодательством.

Субвенции местным бюджетам:

денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок *муниципальным образованиям* из республиканского бюджета, подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок.

В этой сфере *государство* осуществляет правовой и профессиональный надзор. Отношения в сфере *субвенций* являются инструментом для региона (области), посредством которого он, как «золотой уздечкой», оказывает влияние на направление расходов муниципальных образований и особенно на их инвестиционную политику.

Субсидия:

1. Разница между ценой товара (для потребителя) и его себестоимостью, когда эта разница оплачивается государством или местным органом власти. Субсидии могут быть *прямыми* (непосредственно выплачиваться потребителю) и *косвенными* (когда субсидия выплачивается путем использования специальных инструментов: дотирования производства товаров народного потребления, установления прогрессивных ставок налогообложения доходов, введения льготных цен и тарифов при пользовании коммунальными услугами, транспортом).

2. Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Финансовые механизмы:

способы финансирования инвестиционных программ.

Выделяют *два типа*: прямого и косвенного финансирования.

1. *Механизмы прямого финансирования* — конкретные способы перемещения средств непосредственно от собственника сбережений к заемщику:

✓ *капитальное финансирование* — любое соглашение, по которому фирма получает денежные средства для инвестиций в обмен на предоставление права долевого участия в собственности фирмы-заемщика (типичный инструмент капитального финансирования — продажа простых акций);

✓ *финансирование путем получения займа* — любое соглашение, согласно которому фирма получает денежные средства для инвестиций в обмен на обязательство выплатить эти средства в будущем с оговоренным процентом, но без предоставления кредитору права на какую бы то ни было долю собственности фирмы (типичный инструмент — выпуск облигаций).

2. *Механизмы косвенного финансирования* — конкретные способы перемещения средств от собственника сбережений к заемщику через институт финансовых посредников. К последним относят банки, пенсионные фонды, страховые компании и другие финансовые институты. Инструментом косвенного финансирования является получение кредита у финансового посредника.

Фискальное управление:

процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами всех уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов посредством системы дотаций, субвенций, субсидий (трансфертов) из вышестоящих бюджетов.

В экономической литературе содержание фискального выравнивания заключается в предоставлении отдельным регионам целевых средств из специально созданного фонда, причем средства выделяются на основании установленных приоритетов и рассчитываются по определенной процедуре.

Целью фискального управления является стимулирование зарабатывания регионами средств, а не перераспределения средств республиканского бюджета. В том случае, когда окажутся исчерпаны все способы повышения доходов на местном уровне, начинается выравнивание по «фискальным потребностям».

Средством фискального управления выступает построение основанного на использовании формул механизма выравнивающих трансфертов (дотаций) исходя из фискального потенциала регионов, прилагаемых ими усилий по сбору налогов и фискальных потребностей.

Элементами механизма фискального выравнивания являются: (1) система межбюджетных трансфертов (дотаций), (2) технология расчета величины трансфертов (дотаций), предоставляемых данному региону.

Фискальные усилия:

показатель использования местными властями имеющейся доходной базы. Уровень фискальных усилий региона зависит от ставок налогообложения, от уровня предоставленных налоговых освобождений и от эффективности работы налоговых служб (собираемость налогов). Уровень фискальных усилий определяется как соотношение между фактическими налоговыми поступлениями и налоговой базой.

Фискальный кадастр недвижимости:

совокупность технических, экономических и юридических характеристик всех объектов недвижимости, используемых для целей налогообложения, в том числе по тем объектам, в отношении которых предусмотрены налоговые льготы. Фискальный кадастр представляет собой инфор-

мационную систему, которая ведется органом власти в целях исчисления налога на недвижимость и контроля за его уплатой. Основой фискального кадастра недвижимости являются земельный кадастр и кадастр (реестр) имущества.

Фискальный кадастр включает следующие *базы данных*:

✓ физическое описание налогооблагаемых объектов (для целей оценки): расположение, характер использования, описание земли, описание здания;

✓ информация об оценке недвижимости (для целей оценки): текущая расчетная стоимость (фискальная стоимость), сведения о ценах предыдущих сделок (стоимости продаж);

✓ информация о правах собственности (для целей налогообложения): идентификация собственника (юридический адрес, Ф.И.О. и пр.), тип прав собственности, информация о регистрации прав собственности;

✓ информация о найме жилой недвижимости (для целей окончательного расчета налога): идентификатор нанимателя, тип прав на использование/найм, регистрация прав на найм;

✓ информация о налоге (для целей налогообложения): фискальная стоимость, налогооблагаемая база, «налоговая история» (сведения о начисленных и уплаченных налогах, пенях, штрафах и их уплате).

Фискальный потенциал территории:

представляет собой объем доходов, который потенциально может быть получен бюджетом административно-территориальной единицы из местных источников для финансирования стандартной «корзины» общественных благ и услуг. Другими словами, фискальный потенциал — способность территории генерировать бюджетные поступления.

Мера фискального потенциала — существующая налоговая база (т.е. сумма всех налогов, собираемых в данном регионе).

Основными *показателями*, измеряющими фискальный потенциал, являются: валовой региональный продукт, репрезентативная налоговая система и др.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
РАЗДЕЛ 1. Правовые основы местного самоуправления в Республике Беларусь	5
ГЛАВА 1.1. Местные Советы депутатов — основное звено системы местного самоуправления	5
1.1.1. Понятие	5
1.1.2. Принципы	6
1.1.3. Система и организация деятельности	8
1.1.4. Компетенция	12
1.1.5. Экономическая основа и коммунальная собственность	14
1.1.6. Бюджет	16
1.1.7. Контрольные полномочия	18
1.1.8. Прекращение деятельности	19
ГЛАВА 1.2. Территориальное общественное самоуправление	20
ГЛАВА 1.3. Реализация местного самоуправления через формы прямой демократии	28
РАЗДЕЛ 2. Права и обязанности депутата	42
ГЛАВА 2.1. Правовые аспекты Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»	42
2.1.1. Понятие статуса депутата	42
2.1.2. Законодательство о статусе депутата местного Совета	43
2.1.3. Роль регламентов Советов в реализации депутатских полномочий	46
2.1.4. Депутатский мандат	49
ГЛАВА 2.2. Формы работы депутата местного Совета	52
2.2.1. Работа в Совете	53
2.2.2. Работа в избирательном округе и с избирателями	59
2.2.3. Взаимодействие с депутатами парламента, государственными органами и общественными объединениями	63
Заключение	66
Литература	67
Приложения	70
Приложение 1.	70
Система местного самоуправления в Республике Беларусь (70). Примерная структура местного Совета депутатов (областной и базовый уровни) (71). Инициативы граждан в вопросах местного значения (72). Основные стадии создания комитетов территориального общественного самоуправления (КТОС) (74). Сведения о датах проведения выборов в местные Советы в Беларуси и количестве избранных депутатов (75).	
Приложение 2. О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-ХІІ (в ред. Закона от 5 янв. 2006 г. № 84-З)	76
Приложение 3. Примерный Регламент местного Совета депутатов (базовый уровень).	88
Словарь терминов по теме «Бюджет и местные финансы»	107

*Производственно-практическое
издание*

**ДЕПУТАТАМ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ
ДЕПУТАТОВ О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Главный редактор *Е.К. Кукушкин*
Редактор *Е.Л. Мельникова*
Корректоры *М.А. Сипливая, Е.А. Соколова*
Технический редактор *В.В. Кузьмина*
Компьютерная верстка *И.В. Лукашевич*

Подписано в печать 14.11.2007 г. Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура Петербург. Печать цифровая. Усл. печ. л. 7,44. Уч.-изд. л. 7,13.
Тираж 500 экз. Заказ 57.

Издательство «Тесей» ООО. ЛИ № 02330/0056993 от 01.04.2004. Лицензия
на осуществление деятельности по распространению правовой информации
№ 02240/0022065 от 24.05.2004. 220002, Минск, ул. В. Хоружей, 31а, комн. 510,
тел. 237-72-08, 284-88-63, e-mail: tesey@belsonet.net.

Отпечатано на цифровом оборудовании ООО «Тесей».