



ПОСОБИЕ

ДЛЯ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Определение понятия «местное самоуправление в Республике Беларусь» дано в ст.1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Под местным самоуправлением законодатель понимает форму организации деятельности граждан для самостоятельного решения социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

ISBN 978-985-6991-04-5



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



Фонд имени Фридриха Эберта

**ПОСОБИЕ ДЛЯ ДЕПУТАТОВ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Минск
Издатель Логвинов И. П.
2010

УДК 352(476)(035)
ББК 67.401(4Бел)я2
П61

А в т о р ы :

М.В. Кобаса – введение, глава 2, глава 3, заключение;
Г.Г. Куневич – глава 4, приложение 1;
Ю.В. Криворотько – словарь терминов по теме «Бюджет и местные финансы»;
М.К. Плиско – глава 1, глава 5, приложение 2

Под общей редакцией М.В. Кобаса

*Данная публикация не является выражением мнения
Фонда имени Фридриха Эберта.
За высказывания содержательного характера
ответственность несут авторы.*

П61 Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь / М.В. Кобаса [и др.]; под общ. ред. М.В. Кобаса. – Минск: И.П. Логвинов, 2010. – 160 с.

ISBN 978-985-6991-04-5

Издание подготовлено Просветительским общественным объединением «Фонд им. Льва Сапеги» при содействии Фонда им. Фридриха Эберта.

Пособие содержит подробную информацию 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, формах и методах его работы.

Предназначено для депутатов местных Советов депутатов, сотрудников исполкомов, специалистов, преподавателей и студентов учебных заведений, активистов политических и общественных объединений и всех тех, кто интересуется проблемами местного самоуправления.

**УДК 352(476)(035)
ББК 67.401(4Бел)я2**

ISBN 978-985-6991-04-5

© Фонд имени Фридриха Эберта, 2010
© Оформление. Издатель Логвинов И. П., 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	5
Введение	6
РАЗДЕЛ I. Правовые основы местного самоуправления в Республике Беларусь	7
ГЛАВА 1. Местные Советы депутатов – основное звено системы местного самоуправления.....	7
1.1. Понятие	7
1.2. Принципы	9
1.3. Система, порядок создания и организация деятельности	10
1.4. Компетенция	15
1.5. Экономическая основа и коммунальная собственность	16
1.6. Бюджет	18
1.7. Контрольные полномочия	18
1.8. Прекращение деятельности	20
ГЛАВА 2. Территориальное общественное самоуправление	21
2.1. Развитие института органов территориального общественного самоуправления (ОТОС) в Беларуси (1989–2010 гг.) ...	21
2.2. Создание и деятельность органов территориального общественного самоуправления в Республике Беларусь.....	30
2.2.1. Правовая база	30
2.2.2. Цель, задачи и направления деятельности ОТОС	31
2.2.3. Организационные аспекты.....	34
2.2.4. Участие граждан в решении вопросов местного значения ..	44
2.2.5. Финансирование деятельности ОТОС.....	52
2.3. Выводы	56
2.4. Рекомендации	58
ГЛАВА 3. Реализация местного самоуправления через формы прямой демократии	61
3.1. Территориальное общественное самоуправление	62
3.2. Местный референдум	63
3.3. Местное собрание.....	67
3.4. Инициатива граждан по принятию решений Совета.....	69
3.5. Законодательная инициатива граждан	70
3.6. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходования бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан)	71
3.7. Обращения граждан	73
3.8. Общественные (публичные) слушания	76
3.9. Опрос граждан	82
3.10. Организация и проведение массовых мероприятий	85
3.11. Инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов.....	86
3.12. Инициирование выдвижения кандидата в депутаты и отзвы депутата местного Совета	87

3.13. Инициатива по организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчет депутата о своей деятельности	87
РАЗДЕЛ II. Права и обязанности депутата	89
ГЛАВА 4. Правовые аспекты Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»	89
4.1. Понятие статуса депутата	89
4.2. Законодательство о статусе депутата местного Совета	90
4.3. Роль регламентов Советов в реализации депутатских полномочий	93
4.4. Депутатский мандат	96
ГЛАВА 5. Формы работы депутата местного Совета	98
5.1. Работа в Совете	100
5.2. Работа в избирательном округе и с избирателями	106
5.3. Взаимодействие с депутатами парламента, государственными органами и общественными объединениями	110
Заключение	113
Литература	114
Приложения	117
Приложение 1. Система местного самоуправления в Республике Беларусь	117
Примерная структура местного Совета депутатов (областной и базовый уровень)	118
Формы участия граждан в реализации местного самоуправления ...	119
Приложение 2. Примерный регламент местного Совета депутатов (базовый уровень)	120
Словарь терминов по теме «Бюджет и местные финансы»	139

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вновь избираемым депутатам местных Советов депутатов, зачастую не имеющим опыта в данной сфере, часто весьма затруднительно самостоятельно разобраться во всех юридических тонкостях законодательных актов, которые непосредственно регламентируют либо имеют отношение к депутатской деятельности.

Данное издание имеет своей целью оказать практическую помощь депутатам в понимании правовых основ своей деятельности, осознанном осуществлении депутатских функций и пользовании своими правами, а также в более эффективном решении возникающих местных проблем и задач.

Мы будем рады, если представленный материал также будет использован в качестве информации для многочисленных дискуссий по вопросам повышения эффективности системы местного управления и самоуправления в Беларуси.

*Александр Петрачков,
Глава представительства
Фонда имени Фридриха Эберта*

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 совершенствуется и претерпевает те или иные изменения и дополнения.

В связи с этим депутатам, как правило, 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 «Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь» призвано помочь депутатам более активно и на более высоком профессиональном уровне осуществлять свои депутатские полномочия. Пособие содержит два раздела, приложения и список рекомендуемой литературы.

Раздел I посвящен 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 разделе I также уделено вопросам создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления и вовлечения граждан в процесс принятия решений на местном уровне посредством использования форм прямой демократии.

В разделе II 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 приведены схемы и таблица, а также примерный регламент местного Совета депутатов базового уровня.

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

Объем данной 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. Авторы осознают это и рассматривают Пособие как вспомогательный материал для инициативных, принципиальных и стремящихся к самосовершенствованию депутатов.

РАЗДЕЛ I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

ГЛАВА 1. МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ ДЕПУТАТОВ – ОСНОВНОЕ ЗВЕНО СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. ПОНЯТИЕ

Определение понятия «местное самоуправление в Республике Беларусь» дано в ст.1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (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 и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан 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.1 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 – собрания) и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Важно отметить, что ст.9 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 субсидиарности.

В соответствии с принципом субсидиарности 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 формы самоуправления, указанные в ст.117 Конституции и ст.1 Закона о местном управлении и самоуправлении, – территориальное общественное самоуправление и местные собрания – законодатель не рассматривает как публично-властные институции. В то же время органы территориального общественного самоуправления включены в систему органов местного самоуправления. Это означает, что органы территориального общественного самоуправления не могут не создаваться, а решения, принимаемые ими, должны носить обязательный характер для населения этих территориальных единиц. Но в соответствии с гл.3 Закона территориальное общественное самоуправление, как и его органы (советы и комитеты микрорайонов, домов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.), органами публичной власти не являются, так как принимаемые ими решения носят рекомендательный, а не обязательный характер, т.е. могут и не исполняться гражданами. Кроме этого, в отличие от органов местного самоуправления, создание ТОС и его органов является делом добровольным, т.е. они могут и не создаваться гражданами на соответствующем местном собрании.

Такой подход носит эклектичный характер, противоречит правовой природе самоуправления и подходам, закрепленным в Европейской хартии местного самоуправления. Местное самоуправление является самостоятельной формой публичной власти и рассматривается в качестве безусловного права населения соответствующей территориальной единицы.

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.3 Закона о местном управлении и самоуправлении местное управление и самоуправление основывается на следующих основных принципах:

- 1) законность;
- 2) социальная справедливость;
- 3) защита прав и законных интересов граждан;
- 4) сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;
- 5) единство и целостность системы местного управления и самоуправления;
- 6) взаимодействие органов местного управления и самоуправления;
- 7) разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;
- 8) выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;
- 9) гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;
- 10) ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;
- 11) обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;
- 12) самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами.

Некоторые из перечисленных принципов согласуются с принципами, заложенными в Европейской хартии местного самоуправления, например, выборность органов местного самоуправления,

их подотчетность гражданам; защита прав и законных интересов граждан; гласность и учет общественного мнения; разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления. Однако провозглашенная «самостоятельность и независимость Советов» сводится на нет требованием выполнения решений вышестоящих государственных органов, содержащимся в ст.120 Конституции. 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 органа, подотчетного и подконтрольного Совету и необходимого для решения вопросов местного значения.

1.3. СИСТЕМА, ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Система местных Советов определена ст.1 Закона о местном управлении и самоуправлении. В соответствии со ст.9 Закона 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.

Ст.1 Закона о местном управлении и самоуправлении закрепляет сложившиеся за годы 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. С 2006 г. выборы депутатов местных Советов проходят по мажоритарной системе относительного большинства.

В зависимости от территориального уровня ст.15 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. № 370-З (в ред. Законов Республики Беларусь от 04.07.2000 № 406-З, от 04.01.2003 № 183-З, от 06.10.2006 № 166-З и от 04.01.2010 № 99-З, 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 25 до 40;
- в городские Советы (в городах районного подчинения) – от 15 до 25;
- в поселковые и сельские Советы – от 11 до 15.

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, Законами Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» и «О статусе депутата местного Совета депутата» от 27 марта 1992 г. № 1547-ХІІ (в ред. Закона от 07.01.2009 № 14-ЗП; далее – Закон о статусе депутата), иными актами законодательства Республики Беларусь.

Своеобразное место среди нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность местных Советов, занимают регламенты. В ст.11 Закона о местном управлении и самоуправлении говорится, 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 этого, 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 депутатов и их ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь за систематическое неучастие в работе Совета без уважительных причин.

В соответствии со ст.12 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 не менее двух третей от числа избранных депутатов.

Статья 19 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в ред. Закона от 02.07.2009 № 31-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 местных Советов областного уровня подлежат обязательной юридической экспертизе в Министерстве юстиции Республики Беларусь, а решения местных Советов базового уровня – в соответствующих управлениях юстиции областных исполнительных комитетов с последующей публикацией в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь (ст.60 данного Закона).

В соответствии со ст.13 Закона о местном управлении и самоуправлении решения на сессии могут приниматься тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Поименное голосование 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. Поименное голосование не применяется при решении кадровых вопросов.

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 органы, создаваемые Советами, к которым законодатель относит только президиумы, постоянные и временные комиссии (ст.11). В этой же статье Закона говорится, что Совет осуществляет свою деятельность и путем реализации депутатами Совета своих полномочий, в том числе посредством создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений. В прежней редакции Закона о местном управлении и самоуправлении (ст.14) говорилось о том, что Советы в целях обеспечения своей деятельности имели право создавать и «другие органы Совета». Хотя законодатель не давал четкого определения «другим органам Советов», но, в соответствии с правоприменительной практикой, к ним относились различного рода постоянные или временные экспертные группы, создаваемые сессиями, президиумами и постоянными комиссиями Советов.

В соответствии со ст. 15 Закона о местном управлении и самоуправлении президиумы Советов создаются только в Советах областного и базового уровней. 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 со ст.15 Закона о местном управлении и самоуправлении заседание президиума Совета правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от его полного состава. Решения президиума Совета принимаются простым большинством голосов от его полного состава тайным или открытым голосованием, в том числе поименным, в порядке, установленном регламентом Совета.

В ст.15 Закона перечислено 13 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 городах районного подчинения, поселках и сельсоветах, где президумы не создаются, организация работы Советов возлагается непосредственно на председателя Совета.

В соответствии со ст.16 Закона о местном управлении и самоуправлении на сессиях Советов из числа депутатов Советов избираются постоянные комиссии. Порядок избрания и деятельности комиссий определяется регламентом Совета. Основной задачей постоянных комиссий является предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, выносимых на сессию Советов, а также организация контроля за выполнением решений Советов и вышестоящих по отношению к Совету государственных органов. Для работы в комиссиях могут привлекаться в порядке, определенном регламентом Совета, эксперты и консультанты. В сельских Советах постоянные комиссии, за исключением мандатных, могут не образовываться.

Деятельностью Совета руководит председатель Совета, который является государственным служащим. В соответствии со ст.21 Закона о местном управлении и самоуправлении председатель Совета избирается только тайным голосованием. Если на должность председателя Совета может выдвинуть себя любой депутат Совета, то право выдвижения кандидатуры на должность заместителя (заместителей) председателя Совета, в соответствии со ст.23 Закона о местном управлении и самоуправлении, принадлежит только председателю Совета, при этом его (их) избрание осуществляется по решению Совета путем тайного или открытого голосования.

Председатель Совета исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва.

Председатель Совета первичного уровня одновременно по должности является председателем соответствующего исполкома. Особенности порядка избрания председателя Совета первичного уровня устанавливаются Президентом Республики Беларусь.

В соответствии со ст.11 Закона о местном управлении и самоуправлении организационно-техническое и иное обеспечение деятельности Совета и созданных им органов осуществляется аппаратом Совета и исполнительным комитетом. Численность аппарата Совета определяется Президентом Республики Беларусь. Фактически же весь аппарат Совета состоит из председателя Совета и его помощника. Кроме 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 Совета, что ставит Совет в определенную зависимость от исполнительной ветви власти.

1.4. КОМПЕТЕНЦИЯ

Согласно ст.17 Закона о местном управлении и самоуправлении местные Советы полномочны решать вопросы, отнесенные к их ведению законодательством Республики Беларусь. Местные советы в пределах своей компетенции независимы.

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 указанной компетенции, следует сказать, что местный Совет, избираемый на прямых и всеобщих выборах, не является полновластным и единственным органом власти, решающим любые вопросы местного значения в пределах административно-территориальной единицы, как это должно следовать из неотъемлемого права ее населения на самоуправление. Фактически Совет лишен права иметь свой исполнительный орган.

Существующий на этой же территории и не избираемый населением исполком в соответствии со ст.38 Закона о местном управлении и самоуправлении подконтролен и подотчетен в своей деятельности Президенту, Совету Министров и вышестоящим исполкомам и ответственен перед Советом только по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

На практике компетенция Совета, закреплённая 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.ст.17 и 7 Закона о местном управлении и самоуправлении Советы вправе:

- 1) делегировать отдельные свои полномочия Советам других территориальных уровней, исполкомам, их председателям, а также органам территориального общественного самоуправления;
- 2) совместно с другими местными Советами решать вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий;
- 3) в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении

вопросов местного значения принимать решения об участии в создании ассоциаций местных Советов депутатов;

4) осуществлять международное сотрудничество;

5) выступать учредителями местных средств массовой информации и др.

Статьи 18–20 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 органа. 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 содержание детских дошкольных учреждений, больниц или организация социальной помощи, а носит сквозной, вертикальный характер.

Кроме этого, на разграничение компетенции 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. Такой подход противоречит принципам и нормам Европейской хартии местного самоуправления.

В отличие от Беларуси в законодательстве европейских стран говорится не столько об особенностях компетенции, сколько о ее разделении на собственную и переданную (делегированную). В свою очередь, собственная и переданная (делегированная) компетенция может подразделяться на обязательную и добровольную.

1.5. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА И КОММУНАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

В соответствии со ст.54 Закона о местном управлении и самоуправлении экономическую основу самоуправления составляют коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов местного самоуправления в соответствии с законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым и бюджетным законодательством.

Само понятие «экономическая основа» переключало 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.

Краткая характеристика понятия «коммунальная собственность» дается в ст. 55 Закона о местном управлении и самоуправлении. Она соответствует ст.215 Гражданского кодекса Республики Беларусь, исходя из которой, 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. В ст.55 действующей редакции Закона, в отличие от ст.36 прежней редакции, не содержится подробного перечисления объектов собственности, которые могут находиться в коммунальной собственности.

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. В случае несогласия с решением вышестоящего Совета либо исполкома спор между Советами депутатов разрешается в судебном порядке. В прежней редакции Закона о местном управлении и самоуправлении последнее слово в разрешении подобного рода споров было за Советом Министров Республики Беларусь.

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 количества 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 этого, 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 имеют большую общественно-социальную значимость, например системы водо- и теплоснабжения, канализация и т.п.

1.6. БЮДЖЕТ

Действующий Закон о местном управлении и самоуправлении в отличие от прежней редакции не содержит статей, специально посвященных местным бюджетам: законодатель ограничился лишь отсылкой к Бюджетному и Налоговому кодексам. При этом основную роль в бюджетной системе местных Советов ст.20 Закона отводит Советам областного уровня, которые должны обеспечивать сбалансированность бюджетов административно-территориальных единиц на соответствующей территории.

Поскольку местные Советы не имеют своего исполнительного аппарата, то в соответствии со ст.41 Закона задача составления проектов местных бюджетов и отчетов об их исполнении возлагается на соответствующие местные исполкомы.

Статья 36 Закона о местном управлении и самоуправлении предусматривает возможность добровольного участия граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели. Решение о самообложении вправе принимать местные собрания граждан или органы территориального общественного самоуправления на территории соответствующего города районного подчинения, поселка городского типа или сельсовета.

Средства самообложения, не использованные в текущем финансовом году, остаются на счету соответствующего местного бюджета и используются в очередном финансовом году на эти же либо иные цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Контроль за порядком отчисления средств самообложения и целевым использованием собранных средств осуществляется не Советами, а исполкомами базового уровня.

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 являлся, 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 законодатель не наделил исполкомы собственной компетенцией и не рассматривал бы их в качестве самостоятельных органов власти на местном уровне.

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 со ст.38 Закона о местном управлении и самоуправлении исполкомы подотчетны соответствующим Советам

только по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов. Правда, при этом законодатель обязал председателей исполкомов не реже одного раза в год представлять сессиям соответствующих Советов отчеты о деятельности исполкомов по вопросам, отнесенным к компетенции Совета (ст.47 Закона).

Это означает, что если депутаты, рассматривая вопрос о выполнении бюджета за текущий год, 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. Местные Советы могут отменять решения исполкомов только в случае несоответствия их законодательству.

1.8. ПРЕКРАЩЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Согласно ст.118 Конституции местные Советы избираются сроком на четыре года, при этом ст.10 Закона о местном управлении и самоуправлении устанавливает, что полномочия избранного Совета как представительного органа власти начинаются со дня открытия первой после выборов сессии Совета и сохраняются до открытия первой сессии Совета нового созыва. Однако Закон о местном управлении и самоуправлении предусматривает и досрочное прекращение полномочий местного Совета. Так, например, в соответствии со ст.13 Закона о местном управлении и самоуправлении местный Совет может принять не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов решение о своем самороспуске. Полномочия местного Совета могут быть также досрочно прекращены Президентом или вышестоящим Советом, если в установленном порядке будет принято решение об изменении административно-территориального устройства страны.

Кроме этого, в соответствии со ст.24 Закона о местном управлении и самоуправлении местный Совет может быть распущен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь:

1) за систематическое (более двух раз) 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.

Однако в Законе о местном управлении и самоуправлении, как и в других законодательных актах, не конкретизируется такое основание для роспуска местного Совета, как «грубое» нарушение законодательства. Возможно, грубыми нарушениями законодательства нужно считать такие нарушения, которые наносят значительный ущерб органам государственной власти и общественным институтам, а также населению в целом или группе лиц, проживающей на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

ГЛАВА 2. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В современных условиях развития белорусского общества актуальное значение приобретают вопросы, связанные с интенсификацией процессов самоорганизации населения и гражданского участия в местном самоуправлении. Дальнейшее совершенствование правовых и организационных основ системы местного самоуправления является одним из базовых условий, определяющих повышение роли органов местного самоуправления в решении вопросов жизнедеятельности населения.

Среди организационно-правовых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления Конституция Беларуси закрепила в ст. 117 такую форму, как территориальное общественное самоуправление. Впервые данная форма участия граждан в осуществлении самоуправления была нормативно закреплена и начала развиваться в Беларуси еще в октябре 1989 г., однако по ряду причин территориальное общественное самоуправление не получило массового развития и не смогло реализовать свои возможности.

2.1. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ОТОС) В БЕЛАРУСИ (1989–2010 гг.)

Изучение истории возникновения и развития ОТОС позволяет выделить несколько его этапов, проследить совершенствование правовых основ территориального общественного самоуправления, показать его специфику и проблематику.

Необходимо подчеркнуть, что местное самоуправление по своей сути и политико-правовой природе является одной из форм выражения власти народа.

В политической и правовой теории обычно выделяют две основные формы реализации власти народа как на общегосударственном, так и на местном уровнях – форму непосредственной и форму представительной демократии. В Республике Беларусь данные формы осуществления народовластия на общегосударственном уровне закреплены в ст.3 Конституции Республики Беларусь, а на местном уровне – в ст.117 Конституции.

Из анализа ст. 117 Конституции следует, что можно выделить следующие элементы белорусской системы управления и самоуправления:

- а) исполнительные и распорядительные органы;
- б) местные Советы депутатов – представительная форма местного самоуправления;
- в) органы территориального общественного самоуправления – организационная форма осуществления гражданами территориального общественного самоуправления;
- г) непосредственные формы участия граждан в осуществлении власти местного самоуправления – местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Как видим, Конституция наряду с важнейшим элементом самоуправления – Советами депутатов, закрепляет такую форму участия граждан в самоуправлении, как ОТОС. Местное самоуправление не может сводиться лишь к избранию и деятельности представительных органов – местных Советов депутатов. Оно гораздо шире и должно включать местные референдумы, собрания, работу органов территориального общественного самоуправления и другие формы прямого участия населения в государственных и общественных делах.

К сожалению, приходится констатировать, что формы непосредственного решения населением самоуправленческих вопросов путем местных референдумов, собраний, обсуждения проектов решения Советов депутатов или правотворческой инициативы имеют формальный характер и их применение сведено к минимуму. Это подтверждается тем фактом, что за весь период закрепления в отечественном законодательстве форм непосредственной демократии в Республике Беларусь не было случая проведения местных референдумов или обсуждения населением проектов решений местных Советов депутатов или исполнительных комитетов. Можно отметить, что в массовом сознании с местным самоуправлением ассоциируются лишь органы территориального общественного самоуправления, а местные Советы депутатов рассматриваются как составляющая часть органов государственного управления.

Появлению и развитию муниципально-правового института ОТОС предшествовало существование в советский период 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 самодеятельность населения».

Наиболее распространенными организационными формами самодеятельных 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 общественные советы при учреждениях культуры и здравоохранения и т.д.

В принятых в БССР еще в 1968–1971 гг. законах о сельских, поселковых, городских, районных и областных Советах народных депутатов содержались нормы, согласно которым исполкомы Советов народных депутатов могли созывать собрания (сходы) граждан, на которых избирались общественные комитеты (например, ст. 77 Закона «О поселковом Совете народных депутатов» от 19.09.1968 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) и Решениями исполкомов Советов народных депутатов о проведении собраний граждан для формирования органов общественной самодеятельности населения.

Практически во всех случаях именно исполкомы Советов народных депутатов инициировали и принимали решения о создании тех или иных конкретных самодеятельных организаций. В случае же самостоятельной инициативы населения по созданию подобных структур такая инициатива могла быть теми же исполкомами по формальным основаниям не поддержана и заблокирована. Кроме того, именно исполкомы обладали правом утверждения персонального состава общественного комитета (уличного, сельского 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, но имеет 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 народовластия.

Так, статистические данные за 1978 г. указывают о наличии в БССР свыше 121 тыс. организаций общественной самодеятельности, в работе которых приняло участие более 1,5 млн. человек (Статистический отчет о работе местных Советов БССР за 1978 г. Минск, 1978).

Фактическая роль организаций общественной самодеятельности и иных общественных формирований граждан в советский период заключалась вовсе не в самостоятельном решении ими самоуправленческих вопросов. Перед подобными формированиями ставилась задача оказания помощи местным органам государственной власти в процессе социально-экономического развития подведомственной территории, а также выполнения ими вспомогательных функций – демонстрации участия широких масс в решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства; участия в практическом осуществлении принятых решений местных Советов и их исполкомов; осуществления общественного контроля работы коммунальных, торговых и бытовых предприятий; содействия улучшению работы предприятий, организаций, учреждений, подведомственных местным Советам (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 общественного территориального 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 общественного территориального самоуправления (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. Согласно части 1 ст.2 данного

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).

Следует отметить, что исполнительные комитеты в рассматриваемый период находились в организационном подчинении Советов депутатов, формировались Советами и в полном объеме ими контролировались. Таким образом, исполнительные комитеты опосредованно также входили в систему местного самоуправления, являясь исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов.

В Законе подчеркивалось, что Советы и ОТОС действуют на принципах выборности, а ч. 6 ст.6 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 (особенно в крупных городах Беларуси) силами, желавшими демократизации общественно-политического устройства страны.

В развитие данной формы самоуправления и становление муниципально-правового института ОТОС значительный вклад внес Минский городской Совет депутатов. Уже в октябре 1989 г. Мингорсовет принял решение № 133 «О Примерном положении о комитете общественного самоуправления микрорайона». Тогда же начали создаваться инициативные группы граждан по формированию органов общественного самоуправления. Территориальные границы для создаваемых органов – комитетов общественного самоуправления (КОС), были определены Положением в границах микрорайонов (жилищных комплексов) в пределах обслуживания одной жилищно-эксплуатационной службы (ЖЭС). В качестве регистрирующего органа выступал районный Совет депутатов (фактически Совет делегировал эту функцию районному исполкому как своему исполнительному и распорядительному органу). Первый КОС в Беларуси был создан в г. Минске, в микрорайоне Юго-Запад и зарегистрирован Московским районным Советом депутатов в начале 1990 г.

В 1992 г. Мингорсовет принял новое «Примерное положение об органах территориального общественного самоуправления в г. Минске» (решение Мингорсовета № 249 от 2 декабря 1992 г.). Данное Положение было разработано на высоком юридическом уровне и в своих 7 разделах и 59 статьях подробно регламентировало порядок

создания ОТОС, его основные задачи и полномочия, организацию работы руководящих органов ОТОС, экономическую и финансовую основу, порядок ликвидации ОТОС с учетом специфики столичного города и столичной системы самоуправления. Отдельные вопросы взаимодействия ОТОС с районными и городским Советами г. Минска были закреплены в регламенте Минского городского Совета депутатов, а затем, в 2001 г., – в Уставе г. Минска.

В г. Минске за период 1989–1992 гг. было создано 57 КОС в пределах соответствующих микрорайонов. Всего в городе на тот период было 107 ЖЭСов, т.е. комитетами общественного самоуправления было охвачено 53% микрорайонов. Органы территориального общественного самоуправления создавались и в других городах Беларуси (Борисов, Молодечно, Бобруйск, Солигорск), но такого развития, как в столице, они не получили.

Следует отметить, что в большинстве случаев инициатива о создании КОС исходила от жителей новых, недавно застроенных и заселенных микрорайонов – Юго-Запад, Малиновка, Сухарево, Кунцевщина, Уручье, Зеленый Луг, Серебрянка и т.п. Это свидетельствует о том, что жители еще необжитых новостроек столкнулись с многочисленными проблемами, которые непосредственно затрагивали их жизненно важные и первоочередные интересы. В районах старой городской застройки с устоявшимся укладом жизни граждан и развитой социально-культурной, коммунально-бытовой, транспортной и торговой инфраструктурой КОС создавались значительно реже.

Желание жителей решить социально-бытовые проблемы наталкивалось, во-первых, на пассивность местных представительных и исполнительных органов, которые привыкли действовать по указанию «сверху», и, во-вторых, на отсутствие у городских и районных властей достаточных финансовых и материальных ресурсов для решения первоочередных, порой элементарных, проблем граждан.

Именно наличие подобных препятствий в решении насущных проблем жителей новостроек и подтолкнуло наиболее активных граждан к необходимости решать проблемы своих микрорайонов самостоятельно, совместными усилиями их жителей через создание в микрорайонах комитетов территориального общественного самоуправления и пытаться осуществить их полномочия, предусмотренные действующим законодательством.

Анализируя начальный этап (1989–1995 гг.) в становлении общественного самоуправления Беларуси, можно сделать выводы о том, что оно развивалась 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 слабостью теоретических разработок по вопросам 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-правовая природа общественного самоуправления; 2) нормативно-правовая база общественного самоуправления; 3) формы взаимодействия общественного самоуправления с органами местного управления и самоуправления. Если же рассматривать категорию общественного самоуправления не как правовую, а как социологическую, то необходимо анализировать еще более широкий спектр проблем.

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 (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 и реализации гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения в тот период составляли: 1) Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» в ред. от 20 февраля 1991 г.; 2) Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст.ст.117–120); 3) Примерное положение об общественном самоуправлении, принятое соответствующим Советом депутатов; 4) решение соответствующего исполкома базового уровня о порядке регистрации ОТОС; 5) решение соответствующего областного Совета депутатов о старостах сельских населенных пунктов.

Первый этап развития ОТОС завершился после принятия Указа Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформ местного управления и самоуправления» и Указа

от 20 октября 1995 г. № 434 «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр».

В ходе проведения реформы были упразднены районные Советы депутатов в городах с районным делением, а большинство районов, как административно-территориальные единицы (АТЕ), были объединены со своими административными центрами, т.е. городами и городскими поселками, в одну АТЕ. Следствием объединения районов и городов явилось упразднение Советов и исполкомов в городах и городских поселках, что привело, в частности, к прекращению функционирования созданных в городах ОТОСов.

На втором этапе развития (1995–2000 гг.) ОТОС в основном формировались в г. Минске и некоторых крупных городах. В этот период изменился порядок регистрации КТОС со статусом юридического лица. Если ранее регистрацию осуществляли Советы депутатов или их исполкомы, то теперь эта функция была возложена на местные администрации и исполкомы. Однако процедура регистрации не являлась главной проблемой для КТОС. Более значимой проблемой была финансово-экономическая база для решения задач и уставных целей КТОС. На первоначальном этапе зарегистрированным КТОС выделялись под юридический адрес отдельные помещения коммунальной собственности, осуществлялось финансирование некоторых программ (благоустройство, культурно-массовые мероприятия, озеленение территорий) из местных бюджетов. На втором этапе бюджетное финансирование либо значительно сократилось, либо совсем прекратилось.

Определенные надежды активисты общественного территориального самоуправления связывали с проведением первого Съезда депутатов местных Советов Республики Беларусь. Съезд состоялся в сентябре 2000 г. и в своих документах среди одной из главных задач определил разработку Концепции реформирования органов местного управления и самоуправления. В Концепции предполагалось совершенствование правовых основ функционирования как местных Советов депутатов, так и органов общественного территориального самоуправления.

К сожалению, Концепция реформирования местного управления и самоуправления как государственно-правовой документ так и не принята до настоящего времени.

На последующих этапах развития ОТОС (2000–2010 гг.) в период формирования и деятельности местных Советов депутатов XXIII–XXV созывов принципиальных изменений в правовом регулировании их деятельности не произошло. На территории

отдельных регионов, районов и городов местное нормотворчество закрепляло различные модели общественного самоуправления. Наиболее типичной была модель, в рамках которой в сельской местности существовали старосты сельских населенных пунктов (Брестская и Гродненская области), сельские комитеты (селькомы) – коллегиальная форма ТОС без образования юридического лица (Бобруйский район), председатели уличных, квартальных или домовых комитетов (Борисов), старейшины сельских населенных пунктов (Витебская область).

Качественно новый уровень правового регулирования ОТОС был достигнут в г. Минске в период XXIII созыва местных Советов депутатов. После принятия 12 июля 2000 г. Закона «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска» был принят Устав города, Примерный устав КТОС в г. Минске, утверждено Положение о регистрации КТОС.

Однако если в 1990 г. в Минске функционировало 57 КТОС со статусом юридического лица, то в 1998 г. их количество уменьшилось до 44. Согласно же справке «О практике и опыте работы КТОС г. Минска на примере Фрунзенского района столицы» в названном районе, по состоянию на февраль 2009 г., зарегистрировано 10 комитетов, а всего по городу – 36 КТОС.

Значительную роль в повышении возможностей органов самоуправления в решении актуальных местных проблем мог сыграть Указ Президента № 21 от 12 января 2007 г. и Постановление Совета Республики от 2 апреля 2007 г. «О создании Совета по взаимодействию органов местного самоуправления». В настоящее время в состав названного Совета входят два представителя органов общественного территориального самоуправления. Однако потенциал, заложенный в этих правовых актах, реализован не в полной мере.

В июне 2007 г. был разработан проект нового Закона «О местном управлении и самоуправлении», в котором гл.5 «Территориальное общественное самоуправление» подробно регламентировала создание, регистрацию и финансирование деятельности ОТОС. Однако по различным причинам, в том числе и в силу отсутствия публичной поддержки проекта, окончательная редакция гл.5 нового Закона, принятого 4.01.2010 г., значительно отличается от первоначальной.

После очередных выборов депутатов местных Советов, состоявшихся 25 апреля 2010 г., начался очередной этап развития местного самоуправления. Принятый 4 января 2010 г. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (вступил в силу 15 июля 2010 г.), предоставляя определенные возможности для самоорганизации населения, тем не менее порождает множество

вопросов, связанных как с устойчивым социально-экономическим развитием территориальных сообществ, так и с эффективным развитием территориального общественного самоуправления.

2.2. СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Закон о местном управлении и самоуправлении содержит Главу 3, состоящую из 8 статей и посвященную территориальному общественному самоуправлению.

Ключевые вопросы, касающиеся создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления, можно условно подразделить на 5 групп: правовая база; цель, задачи и направления деятельности ОТОС; организационные аспекты; участие граждан в решении вопросов местного значения; финансирование деятельности ОТОС.

2.2.1. ПРАВОВАЯ БАЗА

Статьи 25–32 гл.3 Закона являются базовыми для дальнейшего развития и совершенствования законодательства о территориальном общественном самоуправлении. Ряд статей Закона (п.4, п.5 ст.27; п.1.1 ст.30) содержит указания на необходимость разработки и утверждения следующих нормативных документов:

1. Примерное Положение о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС) без образования юридического лица (п.4 ст.27). Примерное положение утверждается Советом областного уровня.

2. Положение об единоличном ОТОС (п.5 ст.27). Положение утверждается соответствующим Советом на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня с учетом требований Закона. В п.5 ст.27 Закона не содержится указания на территориальный уровень Советов, утверждающих положение о единоличных ОТОС. Однако ч.5 ст.20 Закона прямо закрепляет эту обязанность за Советами первичного территориального уровня.

3. Порядок избрания членов ОТОС на местном собрании – определяется соответствующим Советом с учетом положений Закона Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. «О республиканских и местных собраниях» (Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 67, 2/186).

4. Порядок оформления заявления для регистрации ОТОС – устанавливается Советом областного уровня (п.1.1, ст.30).

5. Процедура согласования Советом избрания и освобождения от обязанностей председателя и зам. председателя коллегиального ОТОС (п.5 и п.8.1 ст.29 Закона) – устанавливается Советами базового и первичного уровней.

6. Свидетельство о регистрации коллегиального ОТОС – выдает соответствующий исполком (п.2 ст.30). В Законе не указано, кто должен утверждать форму свидетельства о регистрации. По сложившейся практике ее, одновременно с положением, утверждали Советы.

В соответствии со ст.66 Закона (**вступила в силу 14 января 2010 г.!**) местным Советам к 15 июля 2010 г. необходимо было «...привести свои решения в соответствие с настоящим Законом (от 04.01.2010 г. № 108-З) и принять иные меры, необходимые для реализации положений настоящего Закона».

Для развития правовой базы, призванной обеспечить условия создания ОТОС в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» от 04.01.2010 г. местным Советам необходимо разработать и утвердить ряд нормативных документов, указанных в п.п. 1.1–1.5, предусматривающих статусные и процедурные аспекты их деятельности.

2.2.2. ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТОС

Цель и задачи территориального общественного самоуправления изложены в ст.26 Закона.

«Статья 26. Цель, задачи территориального общественного самоуправления

1. Основной целью территориального общественного самоуправления являются развитие и осуществление на соответствующей части административно-территориальной единицы инициатив граждан по вопросам местного значения.

2. Основными задачами территориального общественного самоуправления являются:

2.1. содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;

2.2. оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;

2.3. изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

2.4. привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;

2.5. участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);

2.6. содействие в организации досуга граждан;

2.7. участие в организации работы с неблагополучными семьями;

2.8. содействие благотворительности;

2.9. содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;

2.10. содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;

2.11. содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения;

2.12. содействие в решении иных вопросов местного значения».

В соответствии с п.1 ст.26, основной целью территориального общественного самоуправления являются **развитие и осуществление** инициатив граждан по вопросам местного значения.

Смысл слова **«развитие»** означает переход от старого качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему. Исходя из такого смысла, развитие инициатив граждан по вопросам местного значения можно рассматривать как процесс, направленный на создание качественно новых отношений:

а) граждан к участию в решении вопросов местного значения (мотивация участия, обучение формам и методам самоорганизации, воспитание чувства взаимответственности и соучастия);

б) граждан и органов местной власти (как представительных, так и исполнительных).

Под **осуществлением** инициатив граждан по вопросам местного значения, в соответствии со ст.25 Закона, понимается деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (в границах ОТОС). Граждане осуществляют свои инициативы в целях решения вопросов местного значения непосредственно (принимают личное участие) или через ОТОС (в соответствии с п.1.5 и п.2 ст.28 Закона).

Основные задачи территориального общественного самоуправления можно подразделить на 5 направлений:

1) **работа с гражданами:**

• п.2.2 ст.26 «оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами»;

• п.2.3 ст.26 «изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов»;

- п.2.4 ст.26 «привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий»;

2) правовое направление:

- п.2.1 ст.26 «содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан»;

- п.2.11 ст.26 «содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения»;

3) социальное направление:

- п.2.5 ст.26 «участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других)»;

- п.2.6 ст.26 «содействие в организации досуга граждан»;

- п.2.7 ст.26 «участие в организации работы с неблагополучными семьями»;

- п.2.8 ст.26 «содействие благотворительности»;

- п.2.10 ст.26 «содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений»;

4) культурное направление:

- п.2.9 ст.26 «содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества»;

5) сотрудничество со структурами гражданского общества:

- в п.2 ст.26 Закона данное направление не включено в перечень основных задач ОТОС. Тем не менее важным фактором развития и повышения эффективности деятельности ОТОС, вовлечения граждан в решение вопросов местного значения является активизация взаимоотношений с профессиональными союзами, политическими партиями, общественными объединениями и движениями, жилищными товариществами, объединениями предпринимателей, благотворительными фондами, научно-исследовательскими центрами и институтами и т.д.

Именно структуры гражданского общества выражают интересы и содействуют решению проблем различных социальных групп граждан, информируют о существующих проблемах депутатов и руководителей местных органов власти.

Благодаря сотрудничеству со структурами гражданского общества деятельность ОТОС становится более эффективной и отвечающей интересам граждан.

Наравне с направлениями деятельности, изложенными выше, ОТОС должен уделять серьезное внимание широкому освещению

своей работы как через средства массовой информации, так и через другие формы информирования граждан (информационные стенды, создание веб-сайтов, подготовка и распространение среди граждан информационных материалов и т.д.).

2.2.3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

2.2.3.1. СОЗДАНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ ОТОС

В соответствии со ст.13, ч.1 ст.16, ч.8 и ч.12 ст. 29 ранее действовавшего Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в ред. от 05.01.2008 г. № 317-З) все созданные на его основе ОТОС после 25 мая 2010 г. (дата выборов местных Советов – 25.04.2010 г. плюс 1 месяц на подготовку и открытие первой сессии Советов нового созыва) прекратили свое существование в связи с истечением срока их полномочий и подлежат ликвидации. Предстоит работа по созданию и регистрации ОТОС в соответствии с положениями гл.3 нового Закона.

В соответствии со ст.66 нового Закона местные Советы до 15 июля 2010 г. должны были разработать и утвердить соответствующие нормативные документы (см. п.1 «Правовая база») и урегулировать ряд процедурных вопросов. Однако кажется маловероятным, что эта работа была выполнена в указанные сроки, так как, во-первых, сложно себе представить, что накануне выборов какой-либо из Советов занимался этой работой, и, во-вторых, что вновь избранные Советы на первой же сессии включали данный вопрос в повестку дня.

Поэтому, вероятнее всего, соответствующие решения будут приняты Советами либо на следующей сессии, т.е. осенью 2010 г., либо позже. Это означает, что реально процесс создания и регистрации новых ОТОС (за исключением коллегиальных ОТОС с образованием юридического лица) начнется не ранее осени 2010 г.

Что касается коллегиальных ОТОС с образованием юридического лица, то они могут создаваться, начиная с 15 июля 2010 г., в соответствии с п.3 ст.27 их создание не зависит от утверждения Советами областного территориального уровня примерных положений.

Гражданский кодекс (ст.48) допускает деятельность коллегиального ОТОС с образованием юридического лица как на основании устава, так и на основании общего положения. Косвенно об этом также свидетельствует п.5 ст.59 Закона «...Решения ОТОС, не соответствующие законодательству, их **положениям (уставам)**, решениям местного собрания, отменяются местным собранием и соответствующим Советом».

Однако могут возникнуть некоторые осложнения, связанные с урегулированием вопросов процедурного характера, которые

должны быть разработаны и утверждены соответствующими Советами (процедура согласования Советом избрания и освобождения от обязанностей председателя и заместителя председателя ОТОС, порядок оформления заявления для регистрации ОТОС и т.п.).

В соответствии с п.1.1 ст. 28 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», решение о создании и упразднении ОТОС принимается на местном собрании.

В соответствии с ч. 2, 3 и 5 ст.11 Закона «О республиканских и местных собраниях»:

«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 проведения местного собрания местным Советом депутатов, исполнительными и распорядительными органами, органами территориального общественного самоуправления или гражданами может создаваться инициативная группа или образовываться организационный комитет...

...Решение о созыве местного собрания, нормах представительства и порядке избрания уполномоченных для участия в местном собрании оформляется протоколом заседания организационного комитета или инициативной группы и доводится до сведения граждан, проживающих на соответствующей территории, не позднее чем за 15 дней до проведения местного собрания с указанием времени, места его проведения и вопросов, выносимых для обсуждения».

В соответствии с ч.2 ст.4 Закона «О республиканских и местных собраниях» местные собрания правомочны, если в них принимает участие **не менее 25 % граждан**, достигнувших 18 лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или **не менее двух третей уполномоченных** участвовать в местном собрании.

В соответствии с ч.2 ст.6 указанного Закона «...**Финансирование проведения местных собраний осуществляется их инициаторами**».

На исполкомы базового и первичного уровней возложены функции регистрации коллегиальных (учета единоличных) ОТОС.

Регистрация ОТОС осуществляется в течение 10 дней после того, как в регистрирующий орган будут представлены соответствующие документы (п.1 ст.30), а именно:

1) заявление, оформленное в порядке, установленном Советом областного уровня;

2) положение о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления;

3) протокол местного собрания, содержащий сведения об учреждении органа территориального общественного самоуправления, утверждении положения о нем и избрании его членов;

4) список участников местного собрания с указанием фамилии, собственного имени, отчества, года рождения, гражданства, места жительства;

5) список членов органа территориального общественного самоуправления с указанием фамилии, собственного имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства и номера домашнего (мобильного) телефона, места работы (учебы) и номера рабочего телефона, должности в органе территориального общественного самоуправления.

По сравнению с ранее действовавшим Законом упразднена норма, в соответствии с которой для регистрации коллегиальных ОТОС следовало подавать решение инициативной группы или организационного комитета о проведении учредительного собрания. Вместе с тем появился иной документ, необходимый для регистрации ОТОС, – список членов ОТОС с указанием ряда их персональных данных (в том числе предусматривается – необходимость указания места работы члена ОТОС, что кажется излишним).

Учет единоличных ОТОС осуществляется соответствующими исполкомами первичного уровня (п.5 ст.27 Закона).

С 15 июля 2010 г. упразднена норма, в соответствии с которой ОТОС подлежал ликвидации в связи с истечением срока полномочий Совета, и вводится новая норма (п.3 ст.29 Закона), в соответствии с которой **срок полномочий членов ОТОС не может превышать срока полномочий Совета.**

Это означает, что по истечении срока полномочий Совета члены ОТОС должны переизбираться на новый срок.

С указанного же срока исполкомы и местные администрации **утратили право** приостанавливать своими решениями деятельность ОТОС.

Коллегиальный ОТОС может быть упразднен (ст.32 Закона) по решению:

- местного собрания;
- Совета в случае систематического или грубого нарушения им законодательства.

Коллегиальный ОТОС без образования юридического лица и единоличный ОТОС создаются и действуют на основании положения.

Анализ норм законов, регламентирующих создание ОТОС, позволяет сделать следующие выводы:

- наличие многочисленных бюрократических процедур, необходимость финансирования расходов, связанных с проведением местных собраний, а также потребность граждан в получении юридических консультаций в процессе создания ОТОС, значительно затрудняют создание ОТОС по инициативе граждан и делают вероятность таких инициатив очень низкой;

- для Минска и городов с районным делением в случае инициативы граждан по проведению местного собрания дополнительной проблемой является необходимость сбора подписей не менее 10 % граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории;

- без организационной помощи со стороны органов местного управления и самоуправления какое-либо ощутимое развитие инициативы граждан по созданию ОТОС маловероятно.

В связи с этим гражданам, инициирующим создание коллегиальных ОТОС, для упрощения организационных процедур рекомендуется создавать их в границах территории, на которой проживают 1000–1500 человек.

2.2.3.2. ВИДЫ ОТОС

ОТОС могут создаваться в виде коллегиального либо единоличного органа (п.1 ст.27 Закона).

В соответствии с п.2 ст. 27 Закона о местном управлении и самоуправлении коллегиальный ОТОС может создаваться в виде юридического лица либо без образования юридического лица.

1. В случае создания коллегиального ОТОС в виде юридического лица, согласно ч.1 ст.44 Гражданского кодекса, данная организация может иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, нести самостоятельную ответственность по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, должна иметь самостоятельный баланс.

В соответствии с ч.3 ст.27 Закона о местном управлении и самоуправлении коллегиальный ОТОС, созданный в виде юридического лица, является некоммерческой организацией.

Некоммерческие организации в соответствии с ч.3 ст.46 Гражданского кодекса могут создаваться для достижения социальных, природоохранных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и юридических лиц, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи в соответствии

с законодательством, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

В соответствии с ч.3 ст. 44 Гражданского кодекса общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей (ассоциации и союзы), а также иные некоммерческие организации относятся к юридическим лицам, в отношении которых их учредители (участники) не имеют имущественных прав.

С учетом вышеуказанного и в соответствии с ч.3 ст.46 Гражданского кодекса **некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку она необходима для их уставных целей, ради которых они созданы, соответствует этим целям и отвечает предмету деятельности некоммерческих организаций, либо поскольку она необходима для выполнения государственно значимых задач, предусмотренных в их учредительных документах, соответствует этим задачам и отвечает предмету деятельности данных организаций.**

Это означает, что учредители и члены некоммерческих организаций, в том числе и ОТОС, не вправе перераспределять между собой доходы от предпринимательской деятельности, которая осуществляется организацией, или претендовать на имущество или иные материальные ценности, находящиеся в собственности организации.

Для отдельных форм некоммерческих организаций законодательными актами могут быть установлены требования, предусматривающие их право на занятие предпринимательской деятельностью только посредством образования коммерческих организаций и (или) участия в них.

Создание коллегиального ОТОС со статусом юридического лица расширяет его потенциальные возможности, но требует определенных управленческих навыков персонала и дополнительных административных расходов (наличие юридического адреса, ведение бухгалтерии и т.д.).

2. В случае создания коллегиального ОТОС без образования юридического лица присутствуют как положительные, так и отрицательные стороны.

Положительной стороной является упрощение порядка создания данного вида ОТОС.

Отрицательной стороной такого варианта является то, что отсутствие статуса юридического лица, исходя из норм Гражданского кодекса, лишает ОТОС возможности:

1) иметь в собственности, в его хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;

2) приобретать от своего имени и осуществлять имущественные и неимущественные права, исполнять обязанности;

3) иметь самостоятельный баланс или смету;

4) нести самостоятельную ответственность, быть истцом и ответчиком в суде.

Для коллегиального ОТОС без образования юридического лица:

а) отсутствует возможность его прямого финансирования из средств местного бюджета;

б) затрудняется процедура получения денежных средств в виде самообложения граждан, добровольных взносов и пожертвований граждан и организаций, а также через проекты в рамках международного сотрудничества;

Кроме того, при наличии на определенной части административно-территориальной единицы коллегиального ОТОС без образования юридического лица, блокируется (в этих же границах) инициатива граждан по созданию ОТОС со статусом юридического лица.

Создание коллегиального ОТОС без статуса юридического лица, с точки зрения его создания и управления, является наиболее простым вариантом, но с более ограниченными возможностями, как в части финансирования, так и в части самостоятельности деятельности.

Единоличный ОТОС (староста, старейшина и др.) создается и действует в соответствии с Законом о местном управлении и самоуправлении и положением, утверждаемым соответствующим Советом на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня (п.5 ст.27 Закона).

Исполкомам и местным администрациям при проведении соответствующей организационно-разъяснительной работы необходимо учитывать уровень готовности граждан – инициаторов создания ОТОС и давать им соответствующие методические рекомендации при выборе конкретной формы ОТОС.

2.2.3.3. ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ, ИСПОЛКОМОВ И МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ В ОТНОШЕНИИ ОТОС

Закон закрепляет за местными Советами депутатов (далее – Совет), исполкомами и местными администрациями в отношении ОТОС определенные полномочия.

Советы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

- координируют деятельность органов территориального общественного самоуправления (п. 1.12 ст.17);

- решают вопросы делегирования отдельных полномочий ОТОС (ч.1.25 ст.17). Советы вправе делегировать свои полномочия ОТОС

по их просьбе или с их согласия, за исключением полномочий, осуществляемых Советами исключительно на сессиях (п.3.2 ст.61). При делегировании Советом отдельных полномочий ОТОС Закон не предусматривает передачи ОТОС ресурсов, необходимых для их осуществления, как, например, это предусмотрено при делегировании Советами отдельных полномочий друг другу (п.3.1 ст.61);

- принимают решение об упразднении коллегиального ОТОС в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства (ст.32);

- Советы областного уровня утверждают примерное положение об ОТОС (ч.6 ст.18);

- городские Советы (городов с районным делением, п.2 ст.19):

- выдвигают кандидатов в члены коллегиальных ОТОС;

- осуществляют контроль за деятельностью ОТОС;

- принимают решение об упразднении коллегиального ОТОС (в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства).

Президиумы Советов (п. 3 ст. 15) в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством и регламентом Совета:

- оказывают содействие депутатам Совета в осуществлении ими депутатской деятельности, включая проведение ими личного приема граждан и представителей юридических лиц, подготовку отчетов перед избирателями, обеспечивают их необходимой информацией;

- организуют взаимодействие Совета с другими Советами, исполнительными и распорядительными органами, иными организациями и органами территориального общественного самоуправления;

- организуют обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения, обеспечивают широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета по вопросам местного значения;

- обеспечивают рассмотрение поступивших в Совет обращений граждан и юридических лиц. При необходимости вносят предложения по таким обращениям на рассмотрение сессий Совета.

Советы первичного уровня (ст.20):

- выдвигают кандидатов в члены коллегиальных ОТОС;

- утверждают положение о единоличном ОТОС;

- осуществляют контроль за деятельностью ОТОС;

- принимают решение об упразднении коллегиального ОТОС.

Кроме того, председатели Советов всех уровней имеют право приглашать на заседание сессии Совета представителей ОТОС (п.2.7 ст.22).

Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством:

- регистрируют коллегиальные ОТОС в течение десяти дней после представления документов, указанных в п.1 ст.30 (ч.1 п.2 ст.30);
- после регистрации коллегиального ОТОС в пятидневный срок сообщают об этом председателям ОТОС в письменной форме и выдают им свидетельство о регистрации коллегиального ОТОС (ч.2 п.2 ст.30).

Исполкомы первичного территориального уровня (ст.44):

- организуют работу ОТОС;
- созывают местные собрания;
- оказывают содействие в выполнении их решений;
- выдвигают кандидатов в члены коллегиальных ОТОС;
- поощряют ОТОС за активное участие в решении вопросов местного значения;
- ведут учет единоличных ОТОС (п.5 ст.27).

Местные администрации (ст.45):

- организуют работу ОТОС;
- созывают местные собрания;
- оказывают содействие в выполнении их решений;
- поощряют ОТОС за активное участие в решении вопросов местного значения.

Анализ полномочий Советов, исполкомов и местных администраций показывает, что Закон возложил на Советы функции правового обеспечения и административного контроля деятельности ОТОС, а на исполкомы – функции организационного обеспечения их деятельности.

Следует отметить, что в Законе не предусмотрены выдвижение Советами базового территориального уровня (за исключением городских Советов городов с районным делением) кандидатов в члены коллегиальных и единоличных ОТОС. Например, Барановичский городской Совет, равно как и Барановичский районный Совет, не вправе выдвигать кандидатов в члены коллегиальных или единоличных ОТОС.

Закон о местном управлении и самоуправлении также не наделяет исполкомы базового уровня компетенцией по организации работы ОТОС, оказанию содействия в выполнении их решений, поощрению ОТОС за активное участие в решении вопросов местного значения.

Вместе с тем Советы базового территориального уровня вправе координировать деятельность ОТОС (п.1.12 ст.17), а в случае, предусмотренном абз.3 ст.32, – принимать решение об упразднении коллегиального ОТОС.

Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 г. (ч.2 ст.11) дает право Советам и исполкомам созывать местные собрания.

В процессе дальнейшего совершенствования законодательства об ОТОС рекомендуется закрепить за Советами базового территориального уровня полномочия по выдвижению кандидатов в члены ОТОС, а за исполкомами базового уровня – полномочия по организации работы ОТОС, оказании содействия в выполнении их решений, поощрению ОТОС за активное участие в решении вопросов местного значения.

2.2.3.4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОТОС С СОВЕТАМИ, ИСПОЛКОМАМИ И МЕСТНЫМИ АДМИНИСТРАЦИЯМИ

Глава 3 Закона содержит ряд норм, регулирующих взаимодействие ОТОС с местными Советами и исполкомами (местными администрациями), а именно:

- ОТОС подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету. Контроль деятельности ОТОС осуществляет соответствующий Совет (п.6 ст.27);
- срок полномочий членов ОТОС не может превышать сроков полномочий Совета соответствующей административно-территориальной единицы (ч.2 п.3 ст.29);
- председатель и заместитель председателя ОТОС избираются и освобождаются от обязанностей на заседании коллегиального ОТОС из числа его членов по согласованию с соответствующим Советом (п.5 ст.29);
- председатель коллегиального ОТОС подотчетен по всем вопросам своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету (п.6 ст.29);
- в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей полномочия председателя, заместителя председателя коллегиального ОТОС прекращаются по решению данного ОТОС, принятому в том числе по предложению соответствующего Совета, членов ОТОС, местного собрания или граждан (п.8.1 ст.29);
- решения ОТОС, не соответствующие законодательству, их положениям (уставам), решениям местного собрания, отменяются местным собранием, соответствующим Советом (п.5 ст.59);
- ОТОС как орган местного самоуправления несет ответственность за законность своих решений (п.1 ст.64);
- вред, причиненный организациям и гражданам в результате неправомερных решений, действий (бездействия) ОТОС, его должностных лиц, подлежит возмещению соответствующей административно-территориальной единицей в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (п.2 ст.64).

По формам взаимодействия ОТОС с Советами, исполкомами и местными администрациями можно выделить следующие критерии классификации: 1) по целям; 2) по уровням управления; 3) по способам взаимодействия; 4) по направлениям деятельности.

По целям взаимодействие ОТОС и Советов, исполкомов и местных администраций может быть:

– *совещательным*, когда речь идет об обсуждении проектов решений местных органов власти по решению вопросов местного значения; при этом инициатива может исходить как от ОТОС, так и от Советов, исполкомов и местных администраций;

– *рекомендательным*, когда создается экспертная комиссия из представителей ОТОС или с их участием при местном Совете или исполкоме (по экологии, культуре и т.д.);

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

Местный Совет вправе также организовать общественную экспертизу некоторых проектов своих решений, направляя данные проекты в ОТОС.

По уровням управления сотрудничество ОТОС с Советами, исполкомами и местными администрациями осуществляется на уровне того органа управления, в компетенцию которого входит решение данного конкретного вопроса.

Следует отметить, что при существующей трехуровневой системе Советов и исполкомов, а также при наличии многочисленных территориальных органов государственного управления, не входящих в структуру исполкомов, зачастую не только гражданам, но и специалистам сложно определить подведомственность вопросов местного значения соответствующим органам власти на местном уровне.

По способам взаимодействия ОТОС и Советов, исполкомов и местных администраций возможны следующие организационно-правовые формы: а) через сессию Совета (обращения, участие представителей ОТОС в качестве наблюдателей в работе сессии, др.); б) через президиум Совета – в пределах его компетенции (см. ст.15 Закона); в) через постоянные и временные комиссии Совета (п.4 ст.16 Закона); г) путем сотрудничества с депутатскими группами и (или) с депутатами местных Советов; д) через должностных лиц исполкома или местных администраций; е) через обращения в местные органы власти.

Конкретные формы взаимодействия могут быть закреплены как в примерном положении, так и в регламентах Советов и исполкомов.

По направлениям деятельности можно выделить такие направления работы ОТОС, как работа с гражданами, правовое, социальное

и культурное направления, сотрудничество со структурами гражданского общества (более подробно данный вопрос был изложен в п.2.2.2.).

Закон не предусматривает право ОТОС вносить в повестку дня сессий Советов, заседаний исполкомов и местных администраций вопросы местного значения. Таким образом, отсутствует «обратная связь» ОТОС с местными органами власти, а также снижается авторитет и привлекательность ОТОС в глазах граждан.

При развитии и совершенствовании законодательства об ОТОС (примерное положение о коллегиальных ОТОС, положение об индивидуальных ОТОС, регламенты Советов и исполкомов и др.) следовало бы обеспечить «обратную связь» ОТОС с органами местной власти через закрепление за ними права участвовать (в качестве наблюдателей) в работе сессий Советов, право вносить на рассмотрение Совета и его органов, исполкома и местной администрации предложения по всем вопросам местного значения, в том числе по вопросам организации деятельности и размещения предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания, учреждений здравоохранения, образования и культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы, а также определения режима их работы.

2.2.4. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Сами понятия местного самоуправления и территориального общественного самоуправления предполагают активное участие граждан в процессе осуществления публичной власти на местах.

В то же время одной из наиболее серьезных и важных проблем является низкий уровень мотивации участия граждан в тех или иных формах самоуправления.

И эта проблема существует не только в Беларуси, но и во многих других странах. В одном из исследований, проведенных в 2008 г. в Швеции Эриком Амно (Erik Amna), профессором университета г. Орбро, было выявлено несколько сосуществующих, динамичных типов мотивации, руководствуясь которыми люди переходят от латентных (скрытых) к явным формам общественно-политического участия.

На основе проведения фокус-групп и персональных интервью было обнаружено шесть различных типов мотивации: чувство долга, ощущение важности, наличие способностей, существование спроса, эффективность и значимость.

1. Чувство долга: «Я обязан».

Люди объясняют и обосновывают свою гражданскую вовлеченность как способ сохранения уважения к самому себе как к человеку и гражданину – мысль о том, что ты не участвуешь, а просто

смотришь, как все происходит само собой, вызывает у них чувство стыда. Здесь, скорее всего, речь идет об обязанности, а не о праве участвовать – в выборах, в общественной жизни, в работе общественных объединений и т.д. Гражданская добродетель предполагает гражданскую вовлеченность.

В то же время, если человек в реальной жизни отстывает от этой нормы, то при этом он понимает, что он делает нечто, чем он не может гордиться.

2. Важность: «Мне надо».

Основной темой предыдущего типа мотивации был тезис «Я обязан это делать», связанный, главным образом, с внешними нормами и социальным контролем. Но как гражданин человек чувствует также и необходимость в том, чтобы участвовать. В странах с развитым гражданским обществом это мощная и широко распространенная гражданская норма.

«Мне надо» не является принуждением в формальном смысле этого слова. Это выражение относится к широкому диапазону мотиваций: от чувства следования судьбе до чувства крайней раздражительности из-за конкретного события. Для некоторых «Я обязан» и «Мне надо» очень похожие понятия, поскольку если человек обязан что-то сделать, ему также и надо это сделать. Это как звенья одной цепи. Но для многих других пусковым механизмом, требующим действия, является какое-либо политическое или общественно важное событие.

В отличие от «Я обязан», во «Мне надо» присутствует более сильный элемент, ориентированный на внутреннее состояние человека, – мне надо что-то сделать, потому что это для меня важно (сейчас). В таких ситуациях более или менее дремлющая гражданская вовлеченность пробуждается и становится политической вовлеченностью.

Но кроме граждан, которые ведут себя таким образом, есть и те, кто, сталкиваясь с гипотетическими ситуациями, которые большинством интерпретируются как угрожающие или обнадеживающие, отказываются от участия. Ничто в подобных ситуациях не побуждает их к тому, чтобы испытать чувство «Мне надо»; они не испытывают убедительного чувства долга и не видят сиюминутной выгоды от участия. Ничто не может изменить их пассивности, которую они сами признают и даже могут объяснить. При этом используются различные аргументы, такие как недостаток необходимого времени, различия в приоритетах, отсутствие достаточной заинтересованности в поднимаемом вопросе. Сам факт того, что люди пытаются объяснить свою пассивность, говорит о том, что они чувствуют свою

обязанность быть более активными, и понимают, что бремя объяснений за свою пассивность лежит на них самих.

3. Способность: «Я могу».

Для того, чтобы человек реально был вовлечен и участвовал в общественно-политической жизни недостаточно лишь морального императива или ситуации, требующей действия. У человека также должна быть уверенность в своих собственных ресурсах: он должен быть уверен в том, что его вклад в общее дело действительно может что-то изменить.

В поведенческой политологии понятие «политическая эффективность» имеет два измерения: внутренний аспект (чувство уверенности в своих ресурсах и способность сделать так, чтобы твою точку зрения услышали) и внешний аспект (то, что тебя слушают). Кроме этого, можно говорить также и о «коллективной эффективности», т.е. наличии уверенности в своей способности работать в сотрудничестве с другими и быть услышанным как часть группы или коллектива.

Каким образом человек способен внести вклад в общее дело? Для этого есть много способов: среди личностных ресурсов человека в этом смысле часто называют изобретательность, новаторские идеи, ум, добровольный труд, идеологию и ценный опыт предыдущего участия. Несмотря на это, не все те, кто считает, что имеет определенные способности, становятся реальными участниками; некоторые так и остаются в «дремлющем состоянии». Почему так происходит?

4. Спрос: «Я нужен».

Понимания того, что человек обязан делать в общем и что он должен делать в частности недостаточно для того, чтобы обеспечить мотивацию к действию. Так же, как не всегда бывает достаточно для превращения простой вовлеченности в конкретные действия уверенности в том, что у человека есть способности для того, чтобы внести ощутимый вклад.

Большое значение имеет эффект приглашения к действию – человеку необходимо чувствовать свою нужность кому-то другому. Может быть, в этом и состоит разница между активными и пассивными индивидами? В том, что первые уже понимают свою нужность, а последним еще надо рассказать о том, что их участие необходимо? Более того, даже у тех, кто уже стабильно принимает участие в жизни сообщества, подобные приглашения к действию подтверждают уверенность в своих силах.

5. Эффективность: «Это работает».

Рассмотренные типы мотивации, отличающие гражданскую пассивность от гражданской активности, вряд ли связаны с каким-либо моральным диктатом или чем-то, за что человек чувствует свою

ответственность. Скорее, здесь речь может идти о том, насколько неотложным человек считает действие в той или иной ситуации или насколько важным ему представляется тот или иной вопрос.

Большое значение имеет и то, есть ли у человека достаточный ресурс уверенности в себе, который проявляется при приглашении к действию и при желании внести свой вклад. Но просто понять проблему недостаточно, человек должен видеть эффективный путь решения проблемы. Одной из общих характеристик, отличающих пассивных и невовлеченных граждан, является то, что они не верят в эффективность доступных им форм действия.

6. Значимость: «Это что-то дает».

Тема бесполезности общественно-политического участия варьируется достаточно широко: например, в смысле того, можно ли что-то от этого получить. Это важно, поскольку вовлеченность в общественно-политическую жизнь достаточно часто связана с жертвованием чем-либо (самое малое – временем). Список того ценного, что получают взамен политически активные люди, довольно велик. Во-первых, социальные взаимоотношения, приятное времяпрепровождение с друзьями, контакты с интересными людьми: человек не остается один, и его ценят другие люди со схожими интересами. Во-вторых, это может быть удовлетворение от нахождения в позиции власти. В-третьих, получение практического опыта в процессе прохождения обучения, познание нового. Удовлетворение от общественно-политического участия связано и с чувством радости, вдохновением и с чувством принадлежности к чему-либо. Происходит гражданская самоидентификация человека: «Я делаю это, потому что я принадлежу этому», «Я делаю это, потому что это часть моего стиля жизни». Вовлеченность в общественно-политическую жизнь приносит пользу человеку и с сугубо эгоистической точки зрения, а именно, в смысле «правильно понятого личного интереса».

Резюмируя приведенные выше шесть типов мотивации, можно сказать, что большинство граждан имеют понимание о гражданском долге (например, голосовать на выборах) и действуют согласно этому долгу. Ключевое положение этой нормы заключается в том, что человек обязан быть вовлечен в политическую жизнь. Но для более комплексного участия важную роль играют другие пять типов мотивации.

Первые два связаны с почти идеологической оценкой **важности** вопроса и с оценкой **способности** человека что-то сделать для процесса; человек может хотеть участвовать, но не верить в то, что он может. Однако последнее можно изменить, дав понять человеку, что на его способности есть **спрос** и что с его стороны может быть их

эффективное предложение, которое поможет найти справедливое решение поднимаемой проблемы.

Вовлечь можно и объяснением, показом того, что политическое участие приносит дивиденды, что существует определенный бонус, который получают те, кто принимает участие в общественно-политической жизни.

Основным современным образом гражданской вовлеченности, который может помочь понять различные устремления на первый взгляд пассивных и безынициативных граждан, является образ **гражданина в резерве**. Никто в мире не имеет врожденного чувства отрицания гражданского участия и лишь очень немногие люди действительно являются политически пассивными (в смысле как латентной, так и явной пассивности, сохраняющейся на протяжении всей их жизни).

Основное большинство готово к участию, если это необходимо и если в них нуждаются, а также в том случае, когда существует важная проблема, а на горизонте уже видно ее эффективное и значимое решение.

Что касается белорусских реалий, то, по мнению экспертов, а также основываясь на данных социологических исследований, можно выделить несколько основных причин, влияющих на активность и вовлеченность граждан в общественно-политическую деятельность.

Первая причина – социальная: местные интересы не преобладают в шкале ценностей многих граждан. Человек, внимание которого всецело поглощено работой, собственным бизнесом, творчеством, семейными делами или иными приоритетными для него проблемами, не станет тратить свое время на участие в процедурах местной демократии.

Для участия в общественной жизни гражданин должен иметь время для свободного досуга.

Кроме того, вопросы социального благоустройства территории, примыкающей к месту проживания, актуальны далеко не для всех граждан. Трудовая или иная экономическая деятельность, дающая доход семье, имеет для многих первостепенное значение.

К тому же для занятия общественными делами человек должен отрываться от своих частных дел, от непосредственных выгод, а на это не всегда можно рассчитывать.

Любые теоретические модели возможного участия граждан в решении вопросов местного значения останутся невостребованными на практике, если у граждан нет заинтересованности в этом.

Работа по привлечению граждан для решения вопросов местного значения должна быть ориентирована на общественно-активных

людей – членов общественных организаций, движений и политических партий. Что касается возрастных категорий, то наиболее предпочтительными из них являются **молодежь** (энергия, желание реализовать себя как личность, интерес к приобретению управленческих и лидерских качеств) и **пенсионеры** (жизненный опыт, наличие свободного времени, обладание определенными профессиональными качествами, потребность в общении с людьми).

Вторая причина – социально-экономическая. Сегодня реальная роль местного самоуправления сводится не к самоорганизации и самофинансированию, а к оказанию гражданам установленного государством перечня социальных услуг, дотируемых из государственного бюджета.

Для существующей модели местной власти в Беларуси характерна высокая централизация полномочий по нормированию бюджетных расходов и распоряжению финансами, что значительно снижает экономические стимулы к самоуправлению.

Объем финансирования школьного образования, объектов здравоохранения, транспорта и других услуг мало зависит от органов местного самоуправления, а определяется политикой государства, центральных органов власти и зависит от средств, выделяемых «сверху».

Граждане все это видят и знают – не из теории, а из реального опыта общения с органами местной власти.

В этих условиях органы местного самоуправления (Советы, органы территориального общественного самоуправления), а также многочисленные формы непосредственной демократии в глазах населения теряют свой авторитет и смысл, порождают недоверие к органам местного самоуправления и неверие в возможность оказывать какое-либо влияние на решения, принимаемые центральными органами власти. Такие настроения подтверждаются социологическими исследованиями и опросами граждан.

Местное самоуправление, формы непосредственной демократии будут сполна востребованы в том случае, когда местное сообщество граждан непосредственно или через избираемые им органы в рамках закона, самостоятельно, под свою ответственность и в своих интересах будет решать вопросы местного значения.

При этом весь процесс подготовки и принятия решения, финансирования деятельности органов местного самоуправления должен быть прозрачным, а информация о деятельности органов местной власти – доступной.

Третья причина – политико-правового характера: речь идет о дефиците властных полномочий у органов местного самоуправления.

В соответствии со ст.17 Закона компетенция Советов состоит из 31 подпункта п.1.

16 подпунктов (1.16–1.31) касаются внутриорганизационных аспектов деятельности Совета и не связаны непосредственно с решениями вопросов местного значения.

Из оставшихся 15 подпунктов п.1.11 (назначение местных референдумов) не применялся вообще, п.1.1 касается представительских функций, а большинство остальных полномочий имеют стратегический характер (утверждение программ и прогнозов социально-экономического развития, местного бюджета, региональных программ, определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью, установление местных налогов и сборов и т.д.). Безусловно, что эти решения имеют определенное значение для местного развития.

Однако к решению вопросов повседневного обеспечения жизнедеятельности граждан Совет практически никакого отношения не имеет. Это – компетенция исполкома.

Исполкомы в пределах своей компетенции неподконтрольны и неподотчетны ни Советам, ни гражданам. Советы практически не имеют влияния на решения, принимаемые исполкомами в рамках законов и в пределах их компетенции. Ни граждане, ни Советы не могут влиять на решение исполкомов по кадровым вопросам.

Что касается органов территориального общественного самоуправления, то они не обладают какими-либо властными полномочиями. В соответствии с п.4 ст.31 решения ОТОС исполняются гражданами на добровольной основе.

В Законе не закреплено право ОТОС от своего имени вносить на рассмотрение Совета или исполкома (местной администрации) вопросы местного значения. В Законе также не определены источники и порядок финансирования как деятельности ОТОС, так и инициатив граждан.

Дефицит полномочий у Советов, отсутствие механизмов их реального влияния на повседневное обеспечение жизнедеятельности людей, а также наделение ОТОС задачами без предоставления каких-либо полномочий, лишает органы местного самоуправления привлекательности в глазах людей и вызывает критическое отношение к ним, усиливает взаимное отчуждение граждан и органов местной власти.

Необходимо создание системы местного самоуправления, которая имела бы право и фактическую способность осуществлять управление и решать в рамках законов и под свою ответственность значительную часть публичных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории.

Конечно, это стратегическая цель, для реализации которой необходимы конкретные политические решения, значительная «перестройка» мышления людей, финансовые ресурсы и время.

Возвращаясь на уровень ОТОС и в рамки существующего законодательства, следовало бы предпринять действия, которые в какой-то степени позволили бы поправить существующее положение дел.

В связи с этим как Советам, так и исполкомам предлагается:

1. Активизировать деятельность, направленную на организационную работу с гражданами и на связи с общественностью с целью оказания им содействия в развитии ОТОС, а также оказания методической и организационно-технической помощи в их работе.

2. Информировать граждан о предусмотренных законодательством формах непосредственной демократии (местный референдум, местные собрания, правотворческая инициатива, общественные слушания и т.д.).

3. Подготовить предложения для последующего их включения в примерные положения об ОТОС и направленные на усиление роли ОТОС (например, право на внесение вопросов в повестку дня заседаний исполкомов (местных администраций), регулярные приглашения для присутствия на сессиях Советов, предоставление возможности организации и проведения ОТОС общественных слушаний и т.д.).

4. Организовывать и проводить регулярные отчеты депутатов, встречи с представителями исполкомов (местных администраций), контролирующих органов с ОТОС и гражданами.

5. Проводить семинары и совещания с представителями ОТОС по обсуждению текущих дел и для обмена опытом работы.

6. Предоставлять на безвозмездной основе оборудование и помещения для работы ОТОС.

7. Повышать правовую грамотность членов ОТОС как в сфере местного самоуправления, так и в отдельных направлениях их работы (семейное право, гражданский кодекс, защита прав потребителей, права человека, права ребенка и т.д.).

8. Содействовать распространению информации о деятельности ОТОС (создание сайтов, публикации в газетах и т.д.).

Четвертая причина – несовершенство законодательства. Важную роль при обеспечении вовлеченности граждан в процесс осуществления местного самоуправления и форм непосредственной демократии играет качество законодательства и практика его применения.

Закон может неадекватно усложнять демократическую процедуру, не содержать должных гарантий прав граждан при ее реализации, подразумевать связанные с ней существенные финансовые издержки.

Следует также отметить несовершенство форм участия граждан в местном самоуправлении, отсутствие достаточных условий, необходимых для их практического применения, чрезмерную сложность предложенных правовых механизмов.

Вследствие этого привлекательность для граждан форм непосредственной демократии существенно снижается.

Отчасти такие выводы подтверждает тот факт, что более тесное взаимодействие граждан с органами местного самоуправления имеет место на уровне небольшого сельсовета, где упрощены правовые процедуры и механизмы (единоличные ОТОС), более развиты непосредственные личностные контакты и существует более высокая степень взаимного понимания и доверия.

Правовая база форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления должна быть максимально приближена к уровню подготовленности граждан к такой работе.

Местным органам власти следует активизировать образовательную деятельность, направленную на распространение знаний о формах и методах участия граждан в решении вопросов местного значения как среди должностных лиц местных органов власти, так и среди граждан.

2.2.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТОС

Закон не содержит каких-либо норм об источниках и порядке финансирования деятельности ОТОС.

В определенном смысле исключение составляет ст.44 Закона, которая содержит запись, позволяющую исполкомам первичного уровня поощрять ОТОС (как показывает практика, в том числе материально) за активное участие в решении вопросов местного значения.

Однако совершенно очевидно, что, начиная с момента инициирования процедуры создания ОТОС, а также для обеспечения их деятельности **необходимо наличие как материальных (финансовых и имущественных), так и человеческих ресурсов.**

Рассмотрим потенциально возможные источники финансирования деятельности ОТОС.

Наиболее актуальным этот вопрос является для коллегиальных ОТОС с образованием юридического лица. Для других видов ОТОС этот вопрос также актуален, но в меньшей степени.

2.2.5.1. БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

ОТОС наряду с Советами составляют систему органов местного самоуправления (п.2, ст.1). Расходы на содержание и деятельность Советов финансируются из местного бюджета. Напрашивается

аналогия, но Закон не содержит каких-либо норм по данному вопросу. Сложно рассчитывать на 100% -ное покрытие за счет местного бюджета расходов на содержание ОТОС, но вопрос хотя бы о частичном финансировании следовало бы обсудить с финансистами.

Исполкомам первичного уровня предоставлено право поощрять ОТОС за активное участие в решении вопросов местного значения.

Сложившаяся практика свидетельствует, что Советы совместно с исполкомами разработали и утвердили положения, инструкции о мерах морального и материального поощрения старост (старейшин) населенных пунктов. Старосты (старейшины) могут получать поощрительные выплаты, премии, награды. Как правило, размер денежных выплат незначителен. Например, в Витебской области поощрительные выплаты в 2009 г. составили от 35 до 100 тыс. рублей и зависели как от количества дворов населенного пункта, так и от достигнутых результатов. В силу незначительности выплат можно утверждать, что старосты (старейшины) работают на общественных началах.

2.2.5.2. ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗА СЧЕТ САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН

Закон содержит ст.36 «Участие граждан в финансировании и (или) возмещение расходов бюджета на определенные ими цели».

В соответствии с п.1 ст.36 «По решению местного собрания или органа территориального общественного самоуправления на территории города районного подчинения, поселка городского типа, сельсовета может проводиться сбор средств на финансирование и (или) возмещение расходов местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления».

На основании п.2 ст.36 в качестве целевого использования средств самообложения местным собранием или ОТОС может быть определено, в том числе, финансирование деятельности ОТОС.

Следует обратить внимание, что в соответствии с п.1 ст.36 в самообложении могут принимать участие только граждане, проживающие на территории Совета первичного территориального уровня. Следовательно, финансирование деятельности ОТОС за счет средств самообложения возможно только в случае его расположения на территории Совета первичного территориального уровня.

2.2.5.3. ДОХОДЫ ОТ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с ч.3 ст.46 Гражданского кодекса коллегиальные ОТОС со статусом юридического лица могут быть учредителями коммерческой организации.

Доходы, полученные от предпринимательской деятельности, могут направляться исключительно на достижение уставных целей и задач ОТОС.

2.2.5.4. МЕЖДУНАРОДНАЯ ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

В первую очередь, это программы, предлагаемые Европейским Союзом. С 2007 по 2013 г. основной объем международной технической помощи для Беларуси предоставляется через **Европейский инструмент добрососедства и партнерства (ЕИДП)**¹. ЕИДП состоит из следующих типов программ:

- **национальные** – для каждой страны-участницы индивидуально;
- **восточное партнерство** – совместно с Арменией, Азербайджаном, Грузией, Молдовой и Украиной;
- **трансграничное сотрудничество** – «Регион Балтийского моря», «Латвия, Литва, Беларусь», «Польша, Беларусь, Украина»;
- **межрегиональные** – ТЕМПУС, ЭРАЗМУС – МУНДУС, ТАЙЕКС;
- **тематические** – «Инвестирование в человеческий капитал», «Миграция и предоставление убежища», «Окружающая среда и устойчивое управление природными ресурсами (включая энергетику)», «Объединения граждан и органы местного самоуправления: партнерство на благо развития», «Продовольственная безопасность».

В каждой из этих программ есть место для сотрудничества в сфере местного самоуправления для органов государственной власти и управления, органов местного управления и самоуправления, а также некоммерческих организаций (в том числе ОТОС).

Так, например, в рамках национальной программы предусмотрена поддержка проектов по тематике **«Демократическое развитие и эффективное управление»**. Через национальную программу реализуются, главным образом, **«большие проекты» с объемом финансирования, превышающим 1 млн. евро**. Переговоры о содержании проектов в рамках национальной программы ведутся с каждой страной-участницей индивидуально.

Существует также возможность органам местного управления и самоуправления, некоммерческим организациям принять участие в тематической программе, в рамках которой есть направление **«Объединения граждан и органы местного самоуправления: партнерство на благо развития»**.

¹ Более подробную информацию по программам Европейского инструмента добрососедства и партнерства (ЕИДП) можно получить в Координационном бюро ТАСИС ЕС в Республике Беларусь или в Представительстве Еврокомиссии в Республике Беларусь.

2.2.5.5. ИНОСТРАННАЯ БЕЗВОЗМЕЗДНАЯ ПОМОЩЬ

В рамках международного сотрудничества Советы и некоммерческие организации (включая ОТОС) могут осуществлять совместные проекты, направленные, в том числе, на развитие территориального общественного самоуправления.

Потенциальные источники финансирования деятельности ОТОС существуют как внутри страны, так и на уровне международного сотрудничества.

Финансирование деятельности ОТОС может осуществляться за счет следующих источников:

- бюджетное финансирование;
- самообложение граждан;
- доходы от предпринимательской деятельности;
- международная техническая помощь;
- иностранная безвозмездная помощь;
- спонсорская помощь;
- пожертвования граждан.

Для реализации международных проектов Советам и некоммерческим организациям необходимы сотрудники, обладающие соответствующими навыками и знаниями (поиск партнеров, подготовка и администрирование проектов и т.д.). Для подготовки таких сотрудников необходимо организовать их обучение.

В целях планирования деятельности и для обеспечения прозрачности финансов коллегиальным ОТОС целесообразно готовить проекты годовых планов работы, смету расходов и доходов, согласовывать их с Советами, потенциальными спонсорами и утверждать эти документы на местном собрании.

Коллегиальным ОТОС также следует ориентироваться на поиск нескольких источников финансирования.

Созданным и действующим на первичном территориальном уровне ОТОС (сельские населенные пункты, поселки, города районного подчинения) следует обратить особое внимание на возможность финансирования их деятельности за счет средств самообложения граждан.

Обобщая изложенную информацию об органах территориального общественного самоуправления, основываясь на анализе существующей в Республике Беларусь правовой базы, на опыте некоторых зарубежных стран и на принципах и нормах Европейской хартии местного самоуправления (далее – Хартии), можно сделать определенные выводы и предложить некоторые рекомендации.

2.3. ВЫВОДЫ

1. Глава 3 Закона о местном управлении и самоуправлении содержит 8 статей, в которых закреплены понятие территориального общественного самоуправления, его цели и задачи, определены виды ОТОС, полномочия местного собрания, членство в коллегиальных ОТОС, порядок деятельности и управления ОТОС, порядок их регистрации и упразднения.

2. В соответствии с ч.2 ст.1 Закона ОТОС включены в систему органов местного самоуправления и тем самым приравнены к ним.

Исходя из ч.2 ст.3 Хартии, **органы местного самоуправления – избираемые непосредственно гражданами путем всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и (или) образуемые представительным органом (Советом) органы, наделенные собственными полномочиями по решению задач местного значения.**

Порядок создания ОТОС, закрепленный Законом о местном управлении и самоуправлении, не предусматривает процедуру всеобщих и прямых выборов.

Закон не наделяет ОТОС публично-властными полномочиями, а также не указывает источники и порядок финансирования их деятельности, минимизируя тем самым их фактическую способность самостоятельно решать вопросы местного значения.

Полная подконтрольность деятельности ОТОС государственному представительному органу – Совету, и значительная зависимость ОТОС от исполкомов в организационном плане выхолащивает смысл ОТОС как органа местного самоуправления.

Исходя из вышеуказанного и руководствуясь ч.2 ст.3 Хартии, **ОТОС не могут являться органами местного самоуправления.**

3. Вновь принятый Закон о местном управлении и самоуправлении содержит **ряд положительных новаций**, а именно:

- сокращен срок регистрации ОТОС (с одного месяца до 10 дней – п.2 ст.30);
- определены основания для отказа в регистрации коллегиальных ОТОС (п.3 ст.30);
- с 15 июля 2010 г. упраздняется норма, в соответствии с которой для регистрации коллегиальных ОТОС следовало подавать решение инициативной группы или организационного комитета о проведении учредительного собрания (п.1 ст.30);
- с этой же даты упраздняется норма, в соответствии с которой ОТОС подлежал ликвидации в связи с истечением срока полномочий Совета;

• исполкомы и местные администрации утратили право приостанавливать своими решениями деятельность ОТОС.

4. К сожалению, новый Закон содержит и **некоторые отрицательные новации**. В предыдущей редакции Закона ОТОС были наделены определенными правами. В частности, ОТОС имел право вносить на рассмотрение Совета и его органов, исполкома и местной администрации предложения по всем вопросам местного значения.

ОТОС также имел право участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими вопросов местного значения, принимать от Советов, исполнительных и распорядительных органов во владение и пользование строения, помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, иные объекты социально-культурного назначения, историко-культурные ценности.

Вновь принятый Закон лишил ОТОС вышеуказанных прав. В этом Законе у ОТОС **не определены права, а указаны только задачи**. Подобная трактовка роли ОТОС способствует снижению и без того не очень высокой их привлекательности как формы реализации гражданами местного самоуправления.

5. В соответствии с п. 5 ст. 29 Закона **председатель и заместитель председателя ОТОС избираются и освобождаются от обязанностей на заседании коллегиального ОТОС из числа его членов по согласованию с соответствующим Советом**.

Необходимость согласования кандидатур председателя и заместителя председателя ОТОС **ограничивает права граждан** в части самостоятельного решения вопросов местного значения (ч. 1 п. 1 ст. 1 Закона).

6. Наличие многочисленных и сложных организационных процедур создания ОТОС, необходимость финансирования организационных издержек самими гражданами, потребность граждан в получении юридических консультаций значительно сдерживает создание ОТОС по инициативе граждан и делает вероятность подобных инициатив очень низкой.

7. С 25 мая 2010 г. все созданные ранее ОТОС подлежат ликвидации в связи с истечением срока их полномочий.

Новые ОТОС (за исключением коллегиальных ОТОС с правом юридического лица) могут создаваться не ранее 15 июля 2010 г. (т.е. после вступления в силу нового Закона).

8. Закон о местном управлении и самоуправлении не указывает конкретных источников финансирования деятельности ОТОС.

9. **Одной из основных проблем создания и деятельности ОТОС является пассивность граждан**. Результаты социологических

исследований и мнения экспертов показывают, что главными факторами пассивности граждан являются:

- неверие жителей в возможность оказывать влияние на принимаемые на местном уровне решения;
- отсутствие в местных органах власти и в ОТОС достаточной материально-финансовой базы для поддержки и развития общественно полезных инициатив;
- чрезмерная сложность правовых механизмов, недостаток у граждан правовых знаний и опыта.

10. В условиях, когда государство не содействует процессу создания и развития гражданского общества (политических партий, общественных объединений, добровольных союзов и ассоциаций, жилищных товариществ, объединений предпринимателей, национально-культурных сообществ, объединений по профессиональному признаку и т.д.), **некому выразить интересы граждан**. В ситуации, когда развитие местного самоуправления возможно только по инициативе «сверху» (центральной власти), а не «снизу» (по инициативе граждан), перспектива развития реального и эффективного местного самоуправления, а также форм непосредственной демократии в Беларуси выглядит весьма отдаленной и неясной.

11. Закон не содержит механизмов, обеспечивающих влияние ОТОС на решения органов местной власти, не обеспечивает «обратной связи», а также гарантий деятельности ОТОС.

2.4. РЕКОМЕНДАЦИИ

1. В соответствии со ст.66 Закона, **вступившей в силу с 14 января 2010 г.**, местным Советам в срок до 15 июля 2010 г. предстояло разработать и утвердить следующие нормативные документы:

Советам областного уровня:

- примерное положение о коллегиальных ОТОС;
- порядок оформления заявления для регистрации ОТОС.

Советам базового и первичного уровней:

- порядок избрания членов ОТОС на местном собрании;
- процедуру согласования Советом избрания и освобождения от обязанностей председателя и заместителя председателя коллегиального ОТОС;
- положение о единоличном ОТОС (на основе примерного положения, утвержденного Советом областного уровня) – утверждается Советами первичного уровня.

Исполкомам базового и первичного уровня:

- образец свидетельства о регистрации ОТОС.

2. В примерное положение о коллегиальных ОТОС предлагается включить следующие разделы:

- общее положение;
- юридический статус;
- цели, принципы и задачи деятельности;
- порядок создания ОТОС;
- порядок избрания членов ОТОС, председателя и заместителя председателя ОТОС;
- управление и порядок деятельности ОТОС;
- взаимодействие ОТОС с гражданами, Советом, исполкомом, местной администрацией и иными организациями (в том числе зарубежными);
- права и обязанности председателя, заместителя председателя, членов ОТОС;
- источники и порядок финансирования деятельности ОТОС;
- ревизионная комиссия ОТОС;
- учет и отчетность, документы ОТОС;
- упразднение коллегиального ОТОС.

3. С целью повышения эффективности ОТОС в решении вопросов местного значения, повышения уровня информированности местных органов власти, координации деятельности ОТОС в примерном положении предлагается предоставить право ОТОС:

- вносить на рассмотрение соответствующего Совета и его органов, исполкомов, местных администраций предложения по вопросам местного значения, в том числе по вопросам организации деятельности и размещения предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, организации работы общественного транспорта, учреждений здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, других объектов социальной сферы, а также определения режима их работы;
- участвовать с правом совещательного голоса в рассмотрении вопросов местного значения, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан;
- участвовать на правах наблюдателя в работе сессии Совета.

4. В примерное положение об единоличных ОТОС предлагается включить следующие разделы:

- общие положения;
- цели и задачи;
- порядок избрания и прекращения полномочий;
- права и обязанности;
- взаимодействие с гражданами, Советом, исполкомом и иными организациями;

- источники и порядок финансирования деятельности.

5. Советам и исполкомам рекомендуется определить источники и порядок финансирования деятельности ОТОС, принять соответствующие решения и отразить их в примерном положении или в соответствующих инструкциях.

6. Советам областного уровня разработать и принять региональные программы, Советам базового уровня (в развитие региональных программ) – местные программы, а Советам первичного уровня (в развитие местных программ) – планы мероприятий, направленные:

- на поддержку и развитие ОТОС и инициатив граждан;
- вовлечение граждан в решение вопросов местного значения;
- распространение положительного опыта работы ОТОС.

Такого рода региональные программы позволят определить долгосрочную стратегию развития территориального общественного самоуправления, основные ее направления и комплекс соответствующих мероприятий по их реализации и ресурсному обеспечению.

7. Исполкомам базового и первичного уровней, местным администрациям:

- осуществлять образовательную деятельность среди ОТОС и граждан (подготовку методической литературы, проведение семинаров, круглых столов, совещаний) для распространения знаний о формах и методах их участия в решении вопросов местного значения;

- информировать ОТОС о принятых Советом, исполкомом, местными администрациями решениях, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан;

- организовывать конкурсы общественно значимых проектов, а также конкурсы «Лучший коллегиальный (единоличный) ОТОС района, города, сельсовета».

8. ОТОС для достижения своей основной цели – развитие и осуществление инициатив граждан по вопросам местного значения, а также для решения своих основных задач использовать наиболее эффективные и современные методы работы, а именно:

- создание интернет-сайтов с размещением на них информации о деятельности Совета, исполкома, местных администраций, о работе ОТОС, об инициативах граждан и примерах их успешной реализации;

- организация интернет-опросов и форумов по темам жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, профилактики правонарушений, организации досуга граждан, иным актуальным вопросам местного значения;

- создание при ОТОС молодежных центров для приобщения широкого круга молодых людей к местному самоуправлению;

- организация общественных приемных для оказания квалифицированной юридической помощи гражданам по вопросам местного значения, а также по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- организация встреч граждан с депутатами, сотрудниками Советов и исполкомов.

Таким образом, территориальное общественное самоуправление среди форм прямого участия граждан в решении вопросов местного значения занимает одно из важнейших мест, о чем свидетельствует внимание, которое уделил этой форме законодатель в Законе о местном управлении и самоуправлении, в том числе вследствие детализированного нормативного закрепления способов своей реализации.

Однако действительное влияние ОТОС на состояние дел на местном уровне и наполнение данной формы реальным содержанием во многом зависят от желания и возможностей местных властей.

Необходима активная позиция местных Советов депутатов по регламентации процедур создания и деятельности органов территориального местного самоуправления применительно к условиям конкретной административно-территориальной единицы.

Очень важно также расширение и углубление взаимодействия между местными органами власти, депутатскими группами и отдельными депутатами, с одной стороны, и местными сообществами граждан, общественными организациями – с другой.

Но решающим фактором является активная позиция самих граждан конкретной административно-территориальной единицы, желающих усилить свое влияние на решение вопросов местного значения, используя территориальное общественное самоуправление в ряду иных форм непосредственной демократии.

ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ФОРМЫ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ

Гражданское участие является одним из базовых принципов функционирования местного самоуправления. Народ в целом и каждый гражданин в частности по основной конституционно-демократической идее – главный субъект властвования. И местное самоуправление строится на основе принципа: первичным субъектом является гражданин, а органы местного самоуправления – вторичны. Соответственно, возможности реализации гражданами своих естественных прав на самоуправление должны быть самыми широкими.

Рассмотрим с этих позиций закрепленные законами Республики Беларусь правовые нормы и механизмы их реализации, а также правовые возможности самоуправляющихся территориальных сообществ граждан в целом для самостоятельной и под свою ответственность деятельности по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения.

В белорусском законодательстве закреплены или не противоречат ему следующие формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления:

- 1) территориальное общественное самоуправление;
- 2) местный референдум;
- 3) местное собрание;
- 4) инициатива граждан по принятию решений Совета;
- 5) законодательная инициатива граждан;
- 6) участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан);
- 7) обращения граждан;
- 8) общественные (публичные) слушания;
- 9) опрос граждан;
- 10) организация и проведение массовых мероприятий (митингов, демонстраций, шествий, пикетов и т.п.);
- 11) инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов;
- 12) выдвижение кандидата в депутаты местного Совета и отзыв депутата местного Совета;
- 13) инициатива в организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчет депутата местного Совета о своей деятельности.

Следует отметить, что местные выборы также являются формой прямой демократии, но белорусское законодательство не содержит прямого указания на это.

В белорусском законодательстве также не закреплены такие формы прямой демократии, как общественные (публичные) слушания и опросы граждан, хотя на практике эти формы используются местными органами власти.

3.1. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Осуществление гражданами местного самоуправления через органы территориального общественного самоуправления закреплено в ст.117 Конституции Республики Беларусь.

Однако в Конституции нет определения территориального общественного самоуправления. Его правовое содержание дано в ч.1 ст.25 Закона о местном управлении и самоуправлении: «Под территориальным общественным самоуправлением понимается деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления».

Организационно-правовые основы деятельности территориального общественного самоуправления подробно рассмотрены нами в предыдущей главе.

3.2. МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ

Правовые нормы, обеспечивающие регулирование вопросов, связанных с проведением местных референдумов, изложены в Избирательном кодексе Республики Беларусь и в Законе о местном управлении и самоуправлении (ст.34).

Согласно ст.111 Избирательного кодекса, референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни.

В Республике Беларусь могут проводиться республиканские и местные референдумы.

На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие **важнейшее значение** для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Инициировать проведение местного референдума могут два субъекта:

- местные представительные органы;
- не менее 10 % граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета.

Подготовка и проведение референдума требуют соблюдения ряда организационных и юридических процедур.

К ним относятся:

1) образование инициативной группы из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме (если инициатива исходит от граждан), в количестве:

- в области и г. Минске – не менее 50 человек;

- в районе, городе, районе в городе – не менее 20 человек;
- в поселке, сельсовете – не менее 10 человек.

2) заключение соответствующего областного, Минского городского органа юстиции о соответствии вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдении порядка образования инициативной группы;

3) регистрация вопроса, предлагаемого на местный референдум, и состава инициативной группы соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом;

4) выдача свидетельства о регистрации, образца подписного листа, а членам инициативной группы – соответствующих удостоверений;

5) установление исполнительным и распорядительным органом факта сбора необходимого количества достоверных подписей;

6) составление инициативной группой по проведению местного референдума заключительного акта и представление его в соответствующий исполнительный и распорядительный орган, который передает его в местный Совет депутатов;

7) принятие решения о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума соответствующим местным Советом депутатов.

Таким образом, гражданам, желающим провести местный референдум, для решения Совета депутатов о его назначении необходимо пройти 7 установленных законодательством этапов.

В общем, процедура инициирования гражданами местного референдума в организационном плане очень сложна и, кроме прочего, требует знания ряда юридических вопросов.

С одной стороны, эта процедура и не должна быть простой, чтобы не проводить их по второстепенным и беспроблемным вопросам.

С другой стороны, если смотреть на формы участия граждан в государственных и общественных делах шире и на перспективу, то необходимо приучать граждан к ответственности за свои решения, повышать уровень их правовой культуры, увеличивать мотивацию их вовлеченности в процесс принятия решений на местном уровне. С этой точки зрения, упрощение административных и организационных процедур было бы весьма оправданно и убедительно.

Следует отметить, что законодательство, регулирующее данную форму прямого участия граждан в государственных и общественных делах, содержит ряд факторов, существенно влияющих на мотивацию граждан по инициированию местного референдума.

Их сущность заключаются в следующем:

А) вопрос, предлагаемый на местный референдум.

В соответствии с ч.1 ст. 34 Закона местные референдумы могут проводиться по вопросам: а) имеющим **важнейшее значение** для населения соответствующих административно-территориальных единиц; б) отнесенным к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов.

В соответствии с ч.3 ст. 126 Избирательного кодекса «документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются местным исполнительным и распорядительным органом на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые **проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства** и соблюдение порядка образования инициативной группы». В том числе областные и Минский городской органы юстиции **вправе давать оценку важности вопроса, выносимого на референдум.**

Данная норма, во-первых, имеет весьма субъективный характер и, во-вторых, является излишней – если выполнены все предусмотренные законодательством процедуры по сбору подписей, собраны в требуемом количестве и признаны достоверными подписи граждан, то это уже означает, что данный вопрос важен для граждан и референдум должен быть проведен. Именно граждане, а не органы юстиции должны иметь право сами определять, имеет ли данный вопрос для них «важнейшее значение», или нет.

Б) юридическая сила решения, принятого референдумом.

Избирательный кодекс Республики Беларусь не содержит прямого указания на орган, устанавливающий юридический статус решения (рекомендательный или обязательный), принятого референдумом.

Но, исходя из правоприменительной практики, а также по аналогии с порядком назначения и проведения республиканского референдума, юридическую силу решения, принятого референдумом, определяет орган, принимающий решения о назначении местного референдума, т.е. соответствующий местный Совет депутатов.

Граждане от определения юридической силы решения, принимаемого референдумом, отстранены и, иницируя референдум, не знают, будет ли решение референдума обязательным или рекомендательным.

Учитывая административные и организационные сложности процедуры инициирования гражданами проведения местного референдума, а также неизбежность определенных финансовых затрат его инициаторов, фактор отстраненности граждан от определения

юридической силы решения местного референдума резко снижает их мотивацию для инициирования референдума.

Данную проблему отчасти можно разрешить, введя в Избирательный кодекс норму, позволяющую гражданам участвовать в определении юридической силы решения, принятого референдумом, а именно: при сборе подписей кроме поддержки вопроса, предлагаемого на местный референдум, дополнительно высказывать свое мнение о юридическом статусе решения референдума.

В) финансирование подготовки и проведения местного референдума, инициированного гражданами.

В случае инициирования референдума гражданами все расходы, связанные с выполнением установленных процедур (тиражирование подписных листов, получение юридических консультаций, транспортные расходы и т.д.), ложатся на инициаторов, т.е. на граждан (ч.8 ст.114 Избирательного кодекса).

Г) решение о назначении местного референдума.

В соответствии со ст.127 Избирательного кодекса и иными актами законодательства Республики Беларусь, решение о назначении местного референдума принимается соответствующим местным Советом депутатов не позднее 30 дней со дня внесения такого предложения.

Ценность института местного референдума заключается в возможности его использования гражданами по собственной воле. Местный референдум – это, в том числе, возможность для граждан понудить (заставить) Совет или исполком учесть их волю. Механизм принятия решения через местный референдум может быть востребован именно как альтернатива представителю народного власти, например, в случаях, когда Совет или исполком не принимает необходимого решения или принятое ими решение не соответствует интересам большинства граждан (как в случае с ликвидацией торговых киосков в г. Минске).

Однако действующее законодательство не содержит ответа на вопрос: имеет ли право местный Совет не принять решение о назначении местного референдума вследствие несогласия с необходимостью его проведения, вследствие отсутствия в бюджете финансовых средств на его проведение, а также вследствие отсутствия кворума для проведения сессии или для принятия решения? И какие юридические последствия ожидают местный Совет депутатов в подобных случаях?

С процессуальной точки зрения это противоречит практике ч.5 ст.127, где записано, что решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

В соответствии с правилами административной процедуры, решение должен подписывать руководитель органа, который принял решение о назначении местного референдума, т.е. председатель соответствующего Совета, а не председатель исполкома.

По аналогии с ситуацией неприятия местным Советом решения о назначении референдума возникает вопрос: имеет ли право председатель исполкома отказаться подписать решения референдума? Какие для него в данном случае наступают юридические последствия и что при этом будет с решением, принятым на местном референдуме?

Указанные факторы во многом объясняют низкую привлекательность для граждан инициативы по проведению местного референдума как формы непосредственного народовластия. В результате в Республике Беларусь нет прецедента проведения местного референдума по инициативе граждан, как, впрочем, и по инициативе местных представительных органов.

3.3. МЕСТНОЕ СОБРАНИЕ

Порядок инициирования созыва и проведения местных собраний, а также их компетенция определяются Законами Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» и «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

В соответствии со ст.33 Закона о местном управлении и самоуправлении местное собрание – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства.

Местные собрания, как форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства, созываются по мере необходимости для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни местного значения. В них могут принимать участие граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории (на территории административно-территориальной единицы или ее части – на территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.).

В местных собраниях не могут принимать участия лица, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия), лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении

которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

В соответствии со ст.14 Закона «О республиканских и местных собраниях» к компетенции местных собраний относятся следующие полномочия:

- рассмотрение вопросов, отнесенных к ведению органов местного управления и самоуправления, внесение по ним предложений, в том числе по установлению местных налогов и сборов;
- обсуждение проектов решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов по вопросам местного значения в экономической, социальной и культурной областях;
- оценка деятельности органов местного управления и самоуправления;
- внесение предложений по вопросам повестки дня сессий местных Советов депутатов, заседаний местных исполнительных и распорядительных органов;
- рассмотрение предложений о наименовании и переименовании населенных пунктов и их составных частей и принятие по ним рекомендаций;
- обсуждение мер по укреплению (охране) общественного порядка;
- рассмотрение проектов планов развития и застройки соответствующих территорий, рационального использования природных ресурсов;
- принятие решений об учреждении и упразднении органов территориального общественного самоуправления, избрании членов и утверждении уставов этих органов;
- избрание уполномоченных участвовать в республиканском собрании.

В качестве инициаторов местных собраний могут выступать местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы или органы территориального общественного самоуправления, а также не менее 10 % граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории. Финансирование проведения местных собраний осуществляется их инициаторами.

Серьезным препятствием для участия граждан в решении вопросов местного значения через местные собрания является процедура их созыва и проведения по инициативе граждан. Граждане создают инициативную группу, которая принимает решение о созыве собрания (оформляется протоколом) и доводит его до сведения граждан, проживающих на соответствующей территории, не позднее чем за 15 дней до проведения местного собрания с указанием времени,

места его проведения и вопросов, выносимых для обсуждения. Нормы представительства и порядок избрания уполномоченных для участия в местном собрании, а также председателя организационного комитета (инициативной группы) устанавливаются инициаторами местного собрания.

Согласно законодательству, местные собрания правомочны, если в них принимают участие не менее 25 % граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.

Решения местного собрания принимаются простым большинством голосов его участников. Порядок голосования устанавливается собранием, при этом голосование может быть открытым или тайным.

Решения местного собрания оформляются протоколом. Протокол подписывается председателем и секретарем собрания. К протоколу собрания прилагается список его участников.

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.

Еще одним сдерживающим фактором инициирования гражданами местных собраний является необходимость самостоятельного финансирования мероприятий по подготовке и проведению местных собраний.

3.4. ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН ПО ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ СОВЕТА

Еще одной формой непосредственного народовластия, предусмотренной ст.35 Закона о местном управлении и самоуправлении, является инициатива граждан по принятию решений Совета (правотворческая инициатива).

Согласно Закону, граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений.

Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты

рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации.

Подготовка и внесение на рассмотрение местного Совета депутатов проектов решений по инициативе граждан осуществляется в порядке, предусмотренном Советом. Например, в Уставе г. Минска в ст.39 «Правотворческая инициатива жителей города» записано, что «в порядке, установленном Советом, жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения». Однако порядок реализации гражданами правотворческой инициативы Минский городской Совет не определил, и в результате эту норму Закона невозможно реализовать.

Правотворческая инициатива может быть реализована через местные собрания граждан по месту жительства (ст.33), а также через органы территориального общественного самоуправления (п.2.11 ст.26). Порядок реализации правотворческой инициативы устанавливается местным Советом (п.1 ст.35).

Реализация правотворческой инициативы предполагает внесение в Совет проектов решений или мотивированных предложений о необходимости принятия изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений.

Исходя из смысла ст.35 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 значительно большем объеме, нежели местными Советами. Но в настоящее время они выведены за рамки общественного интереса.

3.5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН

Кроме права граждан на инициативу по принятию решений Совета, граждане также обладают правом законодательной инициативы, которое регламентируется Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

Не останавливаясь детально на всех положениях указанного Закона, следует отметить, что для реализации этого права гражданам необходимо приложить очень много усилий. Так, необходимо создавать инициативную группу по сбору подписей в поддержку законодательной инициативы, регистрировать ее в Центральной

комиссии. Инициативу об изменении законодательства должны поддержать 50 тысяч граждан, а Конституции Республики Беларусь – 150 тысяч граждан. Проект закона, предлагаемый гражданами в порядке реализации права законодательной инициативы для последующего его внесения в Палату представителей, должен соответствовать Конституции Республики Беларусь, требованиям, установленным Законом о нормативных правовых актах, а также иным законодательным актам Республики Беларусь. Выполнить все эти требования достаточно сложно, так как речь идет не только о содержательной подготовке законопроекта, но и о соблюдении правил юридической техники, подготовке обоснований, экспертных заключений, согласований и т.д. Граждане, не имея в своем составе профессионально подготовленных для такой деятельности людей, с данной задачей не справятся.

Финансирование расходов на подготовку и проведение мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы граждан, осуществляется за счет средств инициативной группы, что также является для граждан сдерживающим фактором.

В соответствии с Законом «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» проект закона, внесенный гражданами в порядке реализации права законодательной инициативы, подлежит обязательному рассмотрению Палатой представителей.

3.6. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ФИНАНСИРОВАНИИ И (ИЛИ) ВОЗМЕЩЕНИИ РАСХОДОВАНИЯ БЮДЖЕТА НА ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ИМИ ЦЕЛИ (САМООБЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН)

В соответствии со ст.36 Закона о местном управлении и самоуправлении на территории города районного подчинения, поселка городского типа и сельсовета по решению местного собрания или органа территориального общественного самоуправления может проводиться сбор средств на финансирование и (или) возмещение расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Отчисления средств самообложения являются добровольными. Размеры отчислений средств самообложения, сроки их уплаты и категории граждан, участвующих в отчислении этих средств, определяются местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Прием платежей осуществляется соответствующим исполкомом первичного уровня. Средства самообложения включаются в соответствующий местный бюджет и расходуются исключительно на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Исполком первичного уровня обеспечивает проведение за счет средств самообложения мероприятий и отчитывается о расходовании этих средств перед местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Контроль за порядком отчисления средств самообложения и целевым использованием собранных средств осуществляется исполкомами базового уровня.

Местное собрание или орган территориального общественного самоуправления рассматривают и утверждают отчет исполкома первичного уровня об использовании средств самообложения.

Средства самообложения, не использованные в текущем финансовом году, остаются на счету соответствующего местного бюджета и используются в очередном финансовом году на эти же либо иные цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Проблемы, необходимость преодоления которых может явиться причиной принятия местным собранием или органом территориального общественного самоуправления решения о самообложении граждан, безусловно относятся к числу первоочередных и наиболее злободневных для граждан соответствующей территории или населенного пункта. Эти проблемы лежат в сфере соблюдения государственных минимальных социальных стандартов, разработанных в соответствии с одноименным Законом 1999 г. В систему государственных минимальных социальных стандартов включены соответствующие стандарты в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, социальной поддержки и социального обслуживания, а также жилищно-коммунального обслуживания.

В соответствии с Постановлением Правительства социальные стандарты должны быть учтены при формировании республиканского и местного бюджетов и государственных внебюджетных страховых фондов. А в соответствии со ст.13 Закона «О государственных минимальных социальных стандартах» установлено их полное финансовое обеспечение из средств республиканского и местного бюджетов, а также государственных внебюджетных страховых фондов.

В связи с этим может возникнуть ситуация, обусловленная возможными попытками использовать средства самообложения

на выполнение законодательно закрепленных гарантий государства, которые не должны финансироваться за счет средств самообложения.

3.7. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН

В Республике Беларусь в законодательстве закреплена такая форма участия граждан в решении вопросов на местном уровне, как обращения граждан. Есть отдельный Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан» (далее – Закон об обращениях граждан), а также ряд других правовых актов:

- Распоряжение Президента Республики Беларусь от 29 апреля 1997 г. № 128рп «О мерах по улучшению работы с обращениями граждан»;

- Положение о порядке приема граждан в резиденции Президента Республики Беларусь, утвержденное указанным выше распоряжением;

- Положение о порядке приема граждан в Совете Министров Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 1402;

- соответствующие решения областных исполнительных комитетов, включая решения Мингорисполкома от 3 октября 2002 г. № 1430, Гомельского облисполкома от 17 апреля 2003 г. № 267, Гродненского облисполкома от 19 ноября 2001 г. № 606, Могилевского облисполкома от 17 июня 2002 г. № 12–19, касающиеся приема граждан.

Закон об обращениях граждан направлен на правовое регулирование обращений граждан с индивидуальными и коллективными предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы, иные организации (к должностным лицам), а также рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан. В целом этот правовой акт детально регламентирует все вопросы в данной сфере.

Общий срок рассмотрения обращений граждан – один месяц, а обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки, – не позднее 15 дней. При необходимости проведения специальной проверки, запроса необходимой информации руководители государственных органов, иных организаций, в которые поступили обращения, могут продлить указанный срок, но не более, чем на один месяц с одновременным уведомлением об этом граждан.

За время действия Закона об обращениях граждан ряд положений этого правового акта претерпел изменения, однако сроки рассмотрения обращений существенной корректировке не подвергались. Довольно длительными являются сроки, установленные

для пересылки обращений по подведомственности или подготовке ответов гражданам по этим вопросам. В первом случае срок составляет 5 дней, во втором – 15 дней. Вместе с тем для эпохи информационных технологий и создания информационного общества установленные сроки являются достаточно продолжительными для того, чтобы говорить о создании оперативного механизма работы с обращениями граждан.

Одной из форм участия граждан в решении вопросов местного значения, очень близкой к обращениям граждан, является **книга замечаний и предложений** (далее – книга). Указанная форма регулируется Декретом Президента Республики Беларусь № 2 от 14 января 2005 г. «**О совершенствовании работы с населением**».

Книга является документом единого образца, выдается и регистрируется в налоговом органе по месту постановки организации, индивидуального предпринимателя на учет. Хранится книга в организации или у индивидуального предпринимателя в особом порядке, который устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

В книгу вносятся замечания и предложения граждан, которые касаются следующих вопросов: 1) деятельности данной организации или индивидуального предпринимателя; 2) качества производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.

В Законе об обращениях граждан речь идет о рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан. В Декрете № 2 содержится такое новое понятие, как «замечания», однако определения Декрет не дает. Полагаем, что замечания являются разновидностью предложений, которые в Законе об обращении граждан определяются как рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества.

Если сравнить процедуру работы с замечаниями и предложениями граждан, предусмотренную в Декрете № 2, с правилами, изложенными в Законе об обращениях граждан, то со всей очевидностью вытекает, что Декрет № 2 во многом упрощает сложившийся порядок. Достаточно оставить запись в книге без каких-либо пояснений или приложений соответствующих документов, и она должна быть рассмотрена. Срок рассмотрения составляет 15 дней. При необходимости проведения специальной проверки, получения дополнительной информации срок может быть продлен, но не более

чем на 15 дней, т.е. срок рассмотрения не может быть больше 30 дней. Для сравнения: в Законе об обращениях граждан максимальный срок рассмотрения – 2 месяца.

Еще одно отличие положений Декрета от Закона состоит в том, что граждане имеют право ознакомиться с материалами проверки, использованными при рассмотрении их замечаний и предложений, в той мере, в какой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства об охране государственных секретов, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайны. В соответствии с Законом об обращениях граждан граждане имеют право ознакомиться только с материалами, связанными с рассмотрением их обращений.

Декрет № 2 устанавливает более суровые меры ответственности за нарушения правил рассмотрения предложений и замечаний граждан. За нарушение правил ведения книги налагается штраф в размере от четырех до десяти базовых величин. Систематические (три и более раз в течение календарного года) нарушения лицензиатом либо его обособленным подразделением требований законодательства при ведении книги и рассмотрения изложенных в ней замечаний и предложений, повлекших наложение административного взыскания, влекут приостановление действия лицензии на срок до 6 месяцев.

Оценивая положения Декрета № 2 в целом, следует приветствовать стремление государства совершенствовать работу с населением. Однако в тех случаях, когда законодательные новеллы во многом повторяют уже существующие формы участия граждан в решении вопросов государственного или общественного значения, следовало бы совершенствовать уже существующую правовую базу. Это позволяет избегать правовых противоречий, дублирования и сложностей в правоприменительной практике.

Говоря об участии граждан в местном самоуправлении, следует также указать, что согласно ст. 4 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан» в редакции 1 ноября 2004 г. граждане имеют право **обращаться с предложениями в различные государственные органы, иные организации (к должностным лицам)**, 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. 8 ч. 3 ст. 15) «организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения, обеспечивает широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений

Совета по вопросам местного значения», а также **председатель местного Совета**, который в соответствии с п.11 ч.2 ст.22 данного Закона «организует работу Совета по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц, ведению книги замечаний и предложений, осуществлению административных процедур. При необходимости вносит предложения по таким обращениям на рассмотрение сессии Совета».

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.д.

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, подотчетного гражданам, обращений намного меньше. 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.

3.8. ОБЩЕСТВЕННЫЕ (ПУБЛИЧНЫЕ) СЛУШАНИЯ

Важным звеном в непосредственном осуществлении местного самоуправления гражданами являются публичные слушания.

Общественные (публичные) слушания – это форма участия жителей административно-территориальной единицы в обсуждении вопросов местного значения и иных вопросов, затрагивающих интересы и права жителей, с целью выявления и учета мнения физических и юридических лиц, информирования граждан о предполагаемой деятельности, обеспечения их права на участие в обсуждении, влияния на общественное мнение.

В настоящее время публичные слушания как форма прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления в Республике Беларусь юридически не закреплена. Однако Европейская хартия местного самоуправления (ч.2 ст.3), Конституция Республики Беларусь (ст.117) и Закон о местном управлении и самоуправлении (ч.1 ст.1 и ст.37) допускают введение института общественных (публичных) слушаний.

Правовой основой для применения вышеперечисленной формы прямой демократии на местном уровне могли бы быть внесенные в Закон о местном управлении и самоуправлении и принятые Парламентом соответствующие изменения и дополнения, а также Уставы местных Советов (сегодня – регламенты Советов депутатов). Так, например, по аналогии, в Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь закреплены процедурные нормы о проведении парламентских слушаний (гл.8, ст.90–98).

Общественные (публичные) слушания являются также одной из форм реализации принципа гласности в работе органов местного самоуправления.

Важным фактором привлечения населения к участию в общественной жизни, к осуществлению местного самоуправления являются гласность и открытость в работе органов и должностных лиц местного самоуправления, которые по своей природе призваны работать на виду у населения и при его активном участии. Народовластие – это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа. Только в обстановке гласности можно обеспечить возможность для населения быть в курсе дел органов местного самоуправления. Степень информированности населения прямо влияет на уровень активности граждан, их сознательное участие в делах местного сообщества и поддержку деятельности органов местного самоуправления.

С помощью гласности обеспечивается демократизм управления и решения вопросов местного значения, их подконтрольность населению, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих интересы, права и свободы членов местного сообщества.

Практика свидетельствует: чем лучше люди знают о деятельности органов местного самоуправления и своих депутатов, об их текущих делах и планах на будущее, тем действеннее связь избирателей со своими избранниками.

Вести работу гласно, открыто – это не просто объективная потребность, вытекающая из природы местного самоуправления, это и юридическая обязанность органов местного самоуправления.

В Законе о местном управлении и самоуправлении следовало бы внести общественные (публичные) слушания как одну из форм прямого народовластия и установить основные принципы их подготовки и проведения. В Уставах местных Советов депутатов или в их нормативных правовых актах можно было бы определять порядок организации и проведения общественных (публичных) слушаний.

В Законе также следует прописать такие основы института общественных (публичных) слушаний, как:

а) предмет слушаний – проекты правовых актов местных Советов по вопросам местного значения;

б) субъекты инициирования – граждане, местный Совет депутатов, председатель местного исполнительного комитета;

в) субъекты назначения общественных (публичных) слушаний – общественные (публичные) слушания, проводимые по инициативе граждан или местного Совета депутатов, назначаются местным представительным органом, публичные слушания, проводимые по инициативе председателя местного исполнительного комитета – местным исполнительным комитетом;

г) подготовительные процедуры – заблаговременное оповещение жителей о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом правового акта местного Совета, другие меры, обеспечивающие участие граждан в публичных слушаниях, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний и т.д.

В Уставах местных Советов депутатов или в их нормативных правовых актах можно было бы определить порядок организации и проведения общественных (публичных) слушаний.

Из определения общественных (публичных) слушаний, приведенного выше, можно выделить **ряд признаков**, которые им присущи. К таким можно отнести следующие:

1. Форма проведения общественных (публичных) слушаний устанавливается как обсуждение, а форма народовластия – консультативная. Это новый подход к осуществлению населением местного самоуправления – граждане защищают свои права при помощи формирования общественного мнения. Такой подход положительно повлиял бы на формирование гражданского общества в Республике Беларусь.

Отражение мнения граждан в решении, принимаемом органами местного самоуправления, повышает уровень субъективной оценки жителями деятельности органов местного самоуправления и снимает вопрос о легитимности принимаемых решений. Следует также отметить открытость и гласность общественных (публичных) слушаний.

2. Объект обсуждения – проекты местных правовых актов и иные вопросы. Необходимо отметить, что правоприменительная практика зарубежных стран идет по пути значительного расширения круга объектов общественных (публичных) слушаний.

3. Субъекты общественных (публичных) слушаний – граждане, местный Совет депутатов, местный исполнительный комитет. Безусловно, возможность именно народной инициативы способствует

укреплению статуса жителей как субъектов публичных слушаний. Жителям предоставляется еще один дополнительный механизм для получения комментариев руководителей местных органов власти. Не исключается и возможность получения разъяснений и направления вопросов и предложений посредством сети Интернет.

Из круга субъектов четко видно, что граждане через прямое общение с представителями власти, через обращения в присутствии представителей средств массовой информации, общественных объединений, других заинтересованных лиц, могут защищать свои права.

С позиции власти общественные (публичные) слушания выступают как механизм учета мнения граждан в процессе правотворчества и принятия решений по отдельным вопросам. Для власти именно консультативный признак общественных (публичных) слушаний является основным.

С позиции жителей общественные (публичные) слушания – механизм отражения собственного мнения, а значит, и защиты своих прав.

Прямое участие жителей в осуществлении непосредственного народовластия через общественные (публичные) слушания строит отношения власти и общества с позиции исключения посредников. Благодаря этому у жителей возникает реальная возможность отстаивать свои права в процессе проведения общественных (публичных) слушаний.

Среди признаков, присущих общественным (публичным) слушаниям, следует отметить такие, как доступность информации о характере обсуждаемых вопросов и адресованность неопределенному кругу лиц.

Очень важным признаком является обязательность проведения публичных слушаний по установленному кругу вопросов. Законодательством должен быть определен круг вопросов, которые в обязательном порядке выносятся на общественные (публичные) слушания, например:

- проекты по вопросам устава местного Совета;
- проекты местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты, связанные с программами социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы;
- вопросы преобразования административно-территориальной единицы;
- вопросы охраны окружающей среды;
- градостроительная деятельность.

Следует отметить, что благодаря установленному перечню вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению на общественных (публичных) слушаниях, граждане, как субъекты общественных (публичных) слушаний, имеют возможность рассматривать основные вопросы, связанные с их повседневной жизнедеятельностью.

Институт публичных слушаний может быть классифицирован также и по следующим основаниям:

1. По функциям:

- форма непосредственного участия жителей в обсуждении вопросов местного значения;
- форма непосредственного участия жителей в управлении территорией;
- форма выявления мнения;
- форма осуществления субъективного права на участие в управлении делами государства и общества;
- форма осуществления субъективного права на информацию.

2. По обязательности проведения:

- Обязательные слушания:
 - а) по закону:
 - 1) проект устава местного Совета, а также проект правового акта местного Совета о внесении изменений и дополнений в данный устав;
 - 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
 - 3) проекты планов и программ развития территории местного Совета;
 - 4) вопросы о преобразовании местного Совета;
 - б) по актам местного Совета. Например, общественные слушания для принятия проектов решений, входящих в список экологически опасных видов деятельности и представляющих особый интерес для общественности.

- Инициативные слушания:

Например, вопросы городского значения, отнесенные к ведению местного Совета.

3. По целям проведения:

- информирование граждан, если намечаемая деятельность затрагивает законные интересы жителей или может оказать воздействие на территорию их проживания;
- обеспечение их права на участие в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения;
- осуществление контроля за принятием и реализацией решений;
- выяснение мнения населения по вопросам местного значения;
- обсуждение и выяснение мнения населения по проектам нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

- влияние на формирование общественного мнения по обсуждаемым вопросам.

4. По предмету общественных (публичных) слушаний:

- по проекту устава местного Совета и о внесении изменений и дополнений в него;
- по проекту нормативного правового акта местного Совета и о внесении изменений и дополнений в него;
- по проекту местного бюджета и отчету о его исполнении;
- по проектам планов и программ развития территории местного Совета;
- по вопросам преобразования местного Совета;
- по проекту решений, входящих в список экологически опасных видов деятельности и представляющих особый интерес для общественности;
- по вопросам городского значения, отнесенным к компетенции местного Совета исполкома, и иным актуальным вопросам городского самоуправления;
- по иным вопросам.

5. По инициаторам:

- граждане;
- общественные объединения и некоммерческие организации;
- предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, расположенные на территории;
- председатель исполнительного комитета;
- местный Совет депутатов;
- постоянная комиссия местного Совета депутатов;
- депутаты местного Совета депутатов;
- глава местной администрации района города;
- органы территориального общественного самоуправления;
- несколько инициаторов.

6. По результатам общественных (публичных) слушаний:

- рекомендации органам городского самоуправления, органам государственной власти, предприятиям, учреждениям и организациям;
- обращения к жителям;
- одобрение планируемой деятельности органов местного самоуправления; одобрение планируемой деятельности с учетом прилагаемых замечаний; отклонение планируемой деятельности как не соответствующей интересам населения (с обоснованием);
- резолюции слушаний, включающие все представленные точки зрения и материалы по теме слушаний.

Весь механизм реализации общественных (публичных) слушаний как формы осуществления местного самоуправления включает в себя несколько стадий:

- инициирование: инициаторы; дата, время и место проведения общественных (публичных) слушаний; перечень выносимых вопросов и списки приглашенных лиц; уведомление;
- назначение: процедура назначения уполномоченным органом; сроки; уведомление о принятом решении; информирование;
- подготовка: создание специальной комиссии; материально-техническое обеспечение; оповещение;
- проведение: порядок проведения слушаний; обсуждение вопросов и принятие решения; протоколирование;
- реализация решения, принятого на общественных (публичных) слушаниях: уведомление о принятом на общественных (публичных) слушаниях решении соответствующего органа; сроки уведомления органов о ходе выполнения или отказе в исполнении принятого решения.

Общественные (публичные) слушания имеют основной целью информирование общественности, а также коммерческих и некоммерческих организаций, свободное обсуждение различных точек зрения на существующую проблему и выработку компромиссных и взаимоприемлемых решений.

Расширение сфер применения и форм участия граждан в решении вопросов местного значения посредством закрепления в белорусском законодательстве института общественных (публичных) слушаний способствовало бы процессу становления в нашей стране активного гражданского общества.

3.9. ОПРОС ГРАЖДАН

Одной из современных и прогрессивных форм непосредственной демократии является опрос граждан. В белорусском законодательстве такая форма непосредственной демократии не закреплена.

Наиболее близкими к данной форме, но узкими по тематике, являются следующие законодательные акты:

- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 мая 2002 г. № 707 «О Комиссии по опросам общественного мнения при Национальной академии наук Беларуси»;
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 августа 2002 г. № 1174 «О деятельности, связанной с проведением исследований и опубликованием результатов опросов общественного мнения, относящихся к общественно-политической ситуации в стране, республиканским референдумам и выборам»;
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 8 ноября 2005 г. № 1240 «О некоторых вопросах проведения опросов общественного мнения, относящихся к республиканским референдумам,

выборам и общественно-политической ситуации в стране, и об опубликовании их результатов в средствах массовой информации».

Однако уже сами названия данных постановлений свидетельствуют о том, что, во-первых, речь идет, как правило, об опросе общенациональном, и, во-вторых, опросы касаются только общественно-политической ситуации в стране, республиканских референдумов и выборов.

Опросы граждан по вопросам местного значения не предусмотрены ни в вышеприведенных постановлениях, ни в действующем законодательстве Республики Беларусь.

Актуальность закрепления в белорусском законодательстве опроса граждан как одной из форм непосредственной демократии существует, и эта потребность особенно высока в городах с населением свыше 100 000 жителей. В этих городах проводится масштабное строительство, растет количество автотранспорта, не редки проблемы с коммуникациями и инфраструктурой. Весьма актуально изучение общественного мнения при решении таких вопросов, как планы и программы социально-экономического развития, правила землепользования и застройки, территориальное планирование и капитальное строительство.

Во многих зарубежных странах, а также в некоторых странах СНГ (Россия, Казахстан), опрос граждан закреплен законодательно. В России в некоторых городах (Астрахань) проводятся разнообразные опросы граждан по вопросам местного значения посредством сети Интернет. Такой способ, как наиболее мобильный и в то же время наименее затратный, является очень прогрессивным и перспективным.

Что же такое опрос граждан? Каковы его цели, правовые последствия, кто может быть инициатором проведения опроса граждан, кто финансирует это мероприятие? Рассмотрим эти вопросы на примере российского законодательства.

Опрос граждан закреплен в ст.31 Федерального закона № 131 Российской Федерации.

Цель проведения опроса граждан – выявление мнения населения и его учет при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Территория проведения опроса граждан – вся территория муниципального образования или часть его территории.

Правовые последствия проведения опроса граждан – результаты опроса носят рекомендательный характер.

Право на участие в опросе граждан – имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Инициаторы проведения опроса граждан:

- представительный орган муниципального образования – по вопросам местного значения;
- глава муниципального образования – по вопросам местного значения;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан – определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Принятие решения о назначении опроса граждан – принимается представительным органом муниципального образования.

Содержание решения о назначении опроса граждан – в нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка опроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Информирование жителей муниципального образования о проведении опроса граждан – не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

- за счет средств местного бюджета – при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации – при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Правовое регулирование опроса граждан:

- устав муниципального образования и (или)
- нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования.

Таким образом, опросы граждан являются одной из эффективных форм непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и их влияния на решения, принимаемые местными органами власти. Целью проведения опроса граждан является выявление и учет мнения

населения при принятии решений на местном уровне. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Отсутствие по данному вопросу достаточной правовой базы в белорусском законодательстве препятствует широкому внедрению данной формы в практику местного самоуправления. Основой для совершенствования национального законодательства в данной сфере может стать изучение положительного зарубежного опыта, в первую очередь российского, и его адаптация к правовой системе Республики Беларусь.

3.10. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Обширная правовая база создана по вопросам участия граждан в массовых мероприятиях. К основным нормативным правовым актам относятся: Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», Декрет Президента Республики Беларусь от 7 мая 2002 г. № 11 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных массовых мероприятий и пикетирования в Республике Беларусь».

Закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» устанавливает порядок организации и проведения в Республике Беларусь собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий. Он не распространяется на:

- собрания коллективов работников, политических партий, профессиональных союзов, религиозных и иных организаций, проводимые в помещениях в соответствии с законодательством Республики Беларусь, уставами указанных организаций (положениями о них);
- собрания, проводимые в соответствии с законодательством Республики Беларусь о республиканских и местных собраниях;
- массовые мероприятия, проводимые по решению государственных органов в дни государственных праздников, праздничные дни и памятные даты, отмечаемые в Республике Беларусь.

Все вопросы, связанные с организацией и проведением массовых мероприятий, строго регламентированы.

Массовые мероприятия подразделяются на две большие группы:

- мероприятие, в котором предполагается участие до 1000 человек;
- мероприятие, в котором предполагается участие свыше 1000 человек.

В первом случае инициаторами могут быть граждане, а также политические партии, профессиональные союзы и иные организации

Республики Беларусь, зарегистрированные в установленном порядке. Во втором случае – только политические партии, профессиональные союзы и иные организации Республики Беларусь.

Во всех случаях нужно подавать заявление в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия. Если массовое мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно-территориальных единиц, либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1000 человек (для собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования) или 1500 человек (для иных массовых мероприятий), заявление подается в соответствующий областной исполнительный комитет.

В г. Минске заявление подается в Минский городской исполнительный комитет. Заявление подается в письменной форме не позднее чем за 15 дней до предполагаемой даты проведения массового мероприятия. Оно должно быть рассмотрено не позднее чем за 5 дней до даты проведения массового мероприятия. Особые требования предъявляются к подготовке и порядку проведения массовых мероприятий, к месту их проведения, а также соблюдению общественного порядка при их проведении. Подача и рассмотрение заявлений, принятых участниками массовых мероприятий, осуществляются в соответствии с Законом Республики «Об обращениях граждан».

Безусловно, возникает вопрос о целесообразности отдельной регламентации вопросов, связанных с проведением местных собраний и собраний как массовых мероприятий. Ведь и в первом, и во втором случаях речь идет об одном и том же явлении, которое определяется как совместное присутствие граждан в заранее определенном месте в помещении либо под открытым небом в установленное время, собравшихся для коллективного обсуждения и решения вопросов, затрагивающих их интересы.

Однако анализ правовых норм показывает, что они различаются по целям их проведения, полномочиям, компетенции, процедуре организации и проведения, порядку рассмотрения принимаемых решений.

3.11. ИНИЦИАТИВА ПО СОЗЫВУ СЕССИИ МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

Граждане также имеют право инициативы по созыву сессии местного Совета (п.1 ч.3 ст.12 Закона о местном управлении и самоуправлении). Для этого необходима поддержка не менее 10% избирателей (от их списочного состава), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Прецедентов

реализации данной инициативы в Беларуси нет и одной из основных причин этого является явно завышенный процент избирателей (10%), необходимый для ее реализации. Особенно это актуально для крупных административно-территориальных единиц: областей, районов, крупных городов.

Следует отметить определенную несоразмерность условий, необходимых для реализации различных форм народовластия: например, для реализации инициативы по созыву сессии в г. Минске необходима поддержка около 127 000 избирателей, а для реализации минчанами правотворческой инициативы необходимо собрать подписи только 3000 граждан.

3.12. ИНИЦИИРОВАНИЕ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТА В ДЕПУТАТЫ И ОТЗЫВ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА

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

3.13. ИНИЦИАТИВА ПО ОРГАНИЗАЦИИ ВСТРЕЧИ С ДЕПУТАТОМ МЕСТНОГО СОВЕТА И ПРАВО ТРЕБОВАТЬ ОТЧЕТ ДЕПУТАТА О СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В Законе «О статусе депутата местного Совета депутатов» также закреплены некоторые формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах, а именно:

- 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 данного 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 этого же Закона изложена более конкретно. 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 и о причинах, послуживших основанием для этого. Кроме того, отчеты депутата местного Совета проводятся на созываемых с этой целью местных собраниях граждан 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.

Отсутствие в регламентах местных Советов депутатов четко прописанных процедур по организации встреч с депутатами и их отчетов по инициативе избирателей может привести к волоките и разного рода бюрократическим препятствиям.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь существует много форм участия граждан в решении вопросов как местного, так и общегосударственного значения. Многие из указанных выше форм имеют очень сложные механизмы их реализации на практике, иногда дублируют друг друга, а само законодательство, их регламентирующее, содержит неконкретные формулировки и противоречивые нормы. В этой связи представляется обоснованным кодифицировать законодательство, регулирующее формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и управлении государством, объединив их в рамках одного законодательного акта.

РАЗДЕЛ II. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ДЕПУТАТА

ГЛАВА 4. 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 Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 6. 2/1181). В преамбуле Закона говорится, что настоящий Закон определяет полномочия депутата местного Совета депутатов, устанавливает правовые и социальные гарантии их осуществления.

4.1. 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 местного самоуправления в белорусском законодательстве относятся: 1) местные Советы депутатов (далее – Совет); 2) органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). Что касается органов Совета, то к ним согласно ст.ст. 11–16, 21, 23 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 Республики Беларусь».

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, определяемое совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, сроком действия, 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.

4.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА

В ст.2 Закона о статусе депутата местного Совета установлено, что законодательство Республики Беларусь о статусе депутата местного Совета основывается на Конституции Республики Беларусь 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 и отзыва депутатов.

В пп.5–6 ст.98 Конституции закреплено 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 в 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.9 и ст.118 Конституции. Согласно ст.118 местные Советы 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 Советы как императивную (обязательную) форму самоуправления, а общественное самоуправление – как факультативную форму, реализуемую гражданами по собственной инициативе.

На момент проведения выборов депутатов местных Советов XXVI созыва (25 апреля 2010 г.) существовало следующее количество административно-территориальных единиц и, соответственно, столько же местных Советов и исполкомов: области и территория г. Минска – 7; районы – 118; города областного подчинения – 12; города районного подчинения – 14; поселки – 56; сельсоветы – 1288.

Среди других актов законодательства, регламентирующих элементы правового статуса депутата местного Совета, кроме самого Закона о статусе депутата местного Совета, большое значение имеет Закон о местном управлении и самоуправлении (в ред. Закона от 4 января 2010 г.) и Избирательный кодекс (в ред. от 11 февраля 2000 г.).

Глава 2 (ст.ст.9–24) Закона о местном управлении и самоуправлении конкретизирует некоторые элементы депутатского статуса и устанавливает процедуру реализации депутатских полномочий в Совете и его органах. Так, ч.2 ст.11 Закона устанавливает, что Совет осуществляет свою деятельность в форме сессий и через деятельность органов Совета, а также путем реализации депутатами Совета своих полномочий, в том числе посредством создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений. В ст.12 Закона 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 одной трети депутатов Совета; 5) по инициативе председателя соответствующего исполкома; 6) по инициативе избирателей (не менее 10 % от их списочного состава); 7) в иных случаях, предусмотренных регламентом Совета.

Статья 17 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 (п.1.18), утверждение структуры Совета (п.1.16), определение сроков и порядка освобождения от исполнения трудовых (служебных) обязанностей депутатов Совета, работающих на основании трудовых договоров (контрактов), на время подготовки и проведения сессий Совета и заседаний его органов (п.1.26).

В ст.ст.14–16 Закона о местном управлении и самоуправлении в общем виде закреплён порядок образования органов местного Совета, а в ст.ст.17–20 – компетенция местных Советов различных уровней.

Статьи 21 и 23 Закона закрепляют порядок избрания и правовой статус председателя местного Совета и его заместителя, а ст.22 Закона – компетенцию председателя местного Совета.

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 в один тур (до ноября 2006 г. – два тура), порядок регистрации депутатов, избранных по каждому избирательному округу (ст.91). В разделе VIII Избирательного кодекса (ст.ст.129–142) содержится процедура отзыва депутата. Отзыв является одним из элементов императивного депутатского мандата.

В ч.3 ст.57 Избирательного кодекса установлено (как и в 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, районных, городских (кроме городов районного подчинения) исполнительных комитетов той же административно-территориальной единицы, а также судьи. Депутат местного Совета депутатов не может быть

одновременно депутатом Палаты представителей (ч.3, ч.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).

4.3. 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, проведение собраний общественной организации или процедуры организации и формы деятельности органов местного самоуправления 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.

Обсудим 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 Республики Беларусь за период 1998–2006 гг., свидетельствует о наличии существенных различий в их содержании и структуре. Общий недостаток регламентов – дублирование правовых норм о принципах и функциях местного самоуправления, о 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 (ч.11 ст.2 Закона), регламент органов самоуправления относится к нормативным правовым актам (см.: Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 5. Ст.40). В новом Законе о местном управлении и самоуправлении от 4 января 2010 г. согласно ч.4 ст.11 данного Закона определен перечень предметов правового регулирования регламента местного Совета.

Анализ содержания указанной статьи позволяет сделать вывод, 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 и другие нормативные правовые акты: 1) положение о президиуме Совета; 2) положение о депутатских комиссиях; 3) положение о депутатских группах; 4) положение об аппарате Совета; 5) положение об органах территориального общественного самоуправления (ОТОС); 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 и учета общественного мнения в деятельности органов местного самоуправления (п.9 ст.3 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 содержит 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 участия граждан в реализации местного самоуправления – общественного самоуправления и форм непосредственной демократии. Способы учета интересов граждан (анализ обращений, публикаций в местных СМИ, 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 могут привлекаться в порядке, определенном регламентом местного Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса (ч.4 ст.16 Закона о местном управлении и самоуправлении). Правовое положение консультантов, экспертов и других приглашенных лиц (представители трудовых коллективов и общественных организаций, члены коллегиальных ОТЭС, старосты сельских населенных пунктов, депутаты нижестоящих или вышестоящих Советов, должностные лица территориальных органов госуправления 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. у депутатов Минского городского Совета появились общественные помощники. Положение о помощниках депутатов Мингорсовета в настоящее время содержится в гл.7 регламента Мингорсовета, принятого 1 апреля 2004 г., № 96.

Особое значение имеет закрепление в регламентах процедурных вопросов взаимодействия граждан и их объединений с депутатами и органами Совета. Так, согласно п.3.8 ст.15 Закона о местном управлении и самоуправлении президиум Совета должен организовывать обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения, обеспечивать широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета 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 (модельный) регламент местного Совета.

4.4. 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, 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 и другими актами законодательства (в том числе и регламентами Советов). В ст.3 Закона о статусе депутата местного Совета подчеркивается, что депутат при осуществлении своей деятельности и выполнении предвыборной программы руководствуется своими убеждениями и учитывает интересы граждан 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 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 их победителя, у избранного депутата появляется 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 (депутатское 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, в 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. Периодически, раз в квартал (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 – весьма затратный способ, требующий значительных финансовых и других ресурсов, которых ни у депутата, ни у местного Совета нет.

В Законе о статусе депутата местного Совета закреплены следующие элементы императивного депутатского мандата: 1) личный прием граждан, не реже одного раза в месяц, депутатом местного 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 встреч депутатом 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. (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 13. Ст.217), существовал такой элемент императивного мандата, как наказания избирателей (раздел IV «Организация работы с наказами избирателей»). В соответствии с вышеуказанным Законом наказами 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 Республики Беларусь» от 20 марта 1996 г. № 134-XIII (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 10. Ст.125).

ГЛАВА 5. ФОРМЫ РАБОТЫ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА

Формы работы депутатов местных Советов определены Законом о статусе депутата местного Совета и Законом 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 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 законодательством. В противном случае, депутаты, составляющие в Совете твердое большинство, могут проявить предвзятость к депутатам (депутату), являющимися 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, а через решение о непризнании его полномочий (см.: ст.6 ч.1 абз.2). 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, но и административное правонарушение.

Остановимся подробнее на некоторых формах работы депутата.

5.1. РАБОТА В СОВЕТЕ

В ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета 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 этого, 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 избранникам 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 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 зависит от регламента работы соответствующего Совета.

Основной формой работы депутата в Совете является его участие в работе 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, руководство Совета имеет право проинформировать об этом избирателей соответствующего избирательного округа.

В ч.5 ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета говорится о том, 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, перечислены в ст.11 Закона о статусе депутата местного Совета. Например, депутат имеет право:

- решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами;
- избирать и быть избранным председателем Совета;
- 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 их использовании, 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.

Кроме того, в соответствии со ст.28 Закона Республики Беларусь «О государственных секретах» депутатам местных Советов с момента признания их полномочий предоставляется доступ к государственным секретам без оформления допуска.

Депутат Совета, не согласный 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.

Статья 12 Закона о статусе депутата местного Совета предусматривает, 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 этого, они могут быть направлены Советом на рассмотрение другим государственным органам или должностным лицам, которые должны сообщить о результатах их 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 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. 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 ответственен 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 этого, 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. Ранее действовавшим Кодексом Республики Беларусь об административных нарушениях (в ред. от 6 декабря 1984 г.) в ст.167⁶ устанавливалось, что оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса, несвоевременное его рассмотрение или умышленное представление неполной или неточной информации по запросу влечет ответственность в виде штрафа в размере от 1 до 3 базовых величин. В настоящее время в действующем Кодексе Республики Беларусь об административных нарушениях 2003 г. (вступил в действие с 1 марта 2007 г.) непосредственно подобная норма отсутствует. Обращения депутата, в том числе его запросы, не выделяются из общего массива обращений граждан. Ответственность должностных лиц в данном вопросе регулирует ст. 9.13 КоАП «Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц», которая предусматривает штрафные санкции в отношении виновных должностных лиц от 4 до 20 базовых величин.

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. 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 10-дневный срок со дня регистрации его обращения, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов – не позднее чем в месячный срок. Если обращение 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 3 дня. В этом случае депутат имеет право принимать участие в рассмотрении его обращения.

Одной из важнейших форм деятельности депутата является работа в постоянных и временных комиссиях, образуемых Советом. Они создаются, как сказано в ст.16 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.16 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.4 ст.16 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. 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. Председатель Совета не может быть членом депутатской группы.

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, направленными на повышение эффективности работы Совета.

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 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 как на стадии подготовки вопросов, так и при проведении сессии.

5.2. РАБОТА В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ОКРУГЕ И С ИЗБИРАТЕЛЯМИ

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

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

Кроме этого, 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.

Ст. 19 Закона о статусе депутата местного Совета 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 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 это 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 ЖЭСа по месту жительства или соответствующего исполкома (районной администрации в городах с районным делением).

Закон о статусе депутата местного Совета предоставляет народному избраннику право осуществлять контроль за исполнением решений, принятых по обращениям граждан, и направленным 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 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.

Ст.20 Закона о статусе депутата местного Совета 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, социальной активности граждан, вовлечение их в управление государственными и общественными делами.

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 группа избирателей 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 этого, 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) содержалось 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 (ст.22 Закона) 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.38 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» недостаточно 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 материалов без его согласия не допускается.

5.3. 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 нет. Однако каждый депутат, желающий эффективно работать на благо своих избирателей, должен стремиться 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 г. 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 Совета 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 действующем Регламенте Мингорсовета. Это позволяет 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, пресс-конференций и неформальных встреч с журналистами и представителями общественности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Очень хочется надеяться, что, прочитав данную публикацию, Вы нашли в ней ответы хотя бы на некоторые из волнующих Вас вопросов. Но если мы можем это только предполагать, то уже с гораздо большей уверенностью беремся утверждать, что у Вас появилось множество новых вопросов.

Например, может ли гражданин непосредственно или через деятельность органов местного самоуправления реализовать (как записано в ст.1 Закона в Республике Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») свои социальные, экономические, политические и культурные права в вопросах местного значения?

Почему местные Советы входят в систему государственных органов и при этом называются органами местного самоуправления?

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

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

Почему очень слабой является мотивация граждан для их участия в решении вопросов местного значения? Что надо сделать, чтобы ее повысить?

Как знать, может быть, эти вопросы и станут стержнем всей Вашей депутатской деятельности...

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь (с изм. и доп.). Принята на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. Любое издание.
2. Избирательный кодекс Республики Беларусь. 2-е изд., с изм. и доп. – Минск: НЦПИ Респ. Беларусь, 2001.
3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 20 февраля 1991 г. № 617-ХП (в ред. Закона от 10 января 2000 г. № 362-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. №8. 2/137. К Закону принимались изменения и дополнения: 16 июня 2000 г. № 399-З, 9 октября 2000 г. № 428-З, 16 мая 2001 г. № 22-З, 5 января 2004 г. № 263-З, 1 ноября 2004 г. № 340-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. №189. 2/1089.
4. О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 января 2006 г. № 84-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. №6. 2/1181.
5. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 4 ноября 1998 г. № 196-З (с изм. и доп. от 29 июня 2000 г. № 405-З, 4 января 2003 г. № 183-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. №8. 2/932.
6. О республиканских и местных собраниях: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2000 г. № 411-З // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 2000. № 24.
7. Об обращениях граждан: Закон Респ. Беларусь, 6 июня 1996 г. (в ред. Закона от 1 ноября 2004 г. № 340-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2004. № 189. 2/1089.
8. Об бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2002. № 5.
9. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 января 2000 г. № 361-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2000. № 7.
10. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 30 декабря 1997 г. № 114-З (с изм. и доп. 29 ноября 2003 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 136. 2/1002.
11. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Респ. Беларусь, 19 сентября 1995 г. № 383 // Сб. действующих нормативных актов Президента Респ. Беларусь 1994–1997. – Минск: Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь, 1998. С.44–45.

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

13. *Василевич, Г.А.* Конституционное правосудие на защите прав и свобод человека / Г. А. Василевич. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2003.

14. *Вялента, Л.Л.* Муниципальные права. Тэксты лекцыяў / Л.Л. Вялента. – Гародня: ГрДУ, 2001.

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

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

17. *Завадскі, А.* Праблемы і перспектывы мясцовага самакіравання ў Беларусі / А. Завадскі. – Мн., 2003.

18. *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.

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

20. *Карамышев, А.В.* Комментарий к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991 г. / А.В. Карамышев, В.И. Дриц. – Минск: Тесей, 2003.

21. *Кивель, В.Н.* Европейская хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция / В.Н. Кивель. – Минск, 2000.

22. Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта: материалы междунар. конф. 29 января 2002 г. – Минск, 2002.

23. *Мельников, А.П.* Местное самоуправление: учеб. пособие / А.П. Мельников. – Минск: РИВШ БГУ, 2000.

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

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

26. Мясцовае самакіраванне: вопыт Швецыі / пад рэд. М.Ф. Чудакова. – Мн., 2000.

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

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

29. *Пешин, Н.Л.* Муниципальное право: схемы, комментарии / Н.Л. Пешин. – М.: Статут, 2001.

30. *Пастухов М.И.* Конституционное право Республики Беларусь / М.И. Пастухов. – Минск, 2005.

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

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

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

34. *Сидорчук, В.К.* Организация местного самоуправления / В.К. Сидорчук. – Минск: Амалфея, 2002.

35. *Сільчанка, М.В.* Мясцовае самакіраванне / М.В. Сільчанка. – Гародня: ГА «Фонд імя Льва Сапегі», 1998.

36. *Слабожанин, В.П.* Земское самоуправление в Беларуси. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2003.

37. *Сорокина, Т.В.* Бюджетный процесс в Республике Беларусь / Т.В. Сорокина. – Минск: БГЭУ, 2000.

38. *Фатеев, В.С.* Система местного самоуправления в Республике Беларусь / В.С. Фатеев. – Минск, 2000.

39. *Фатеев, В.С.* Региональные проблемы и политика в Беларуси / В.С. Фатеев. – Минск, 2001.

40. *Четвериков В.С.* Муниципальное право: учеб. пособие / В.С. Четвериков. – М.: «Инфра-М», 2002.

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

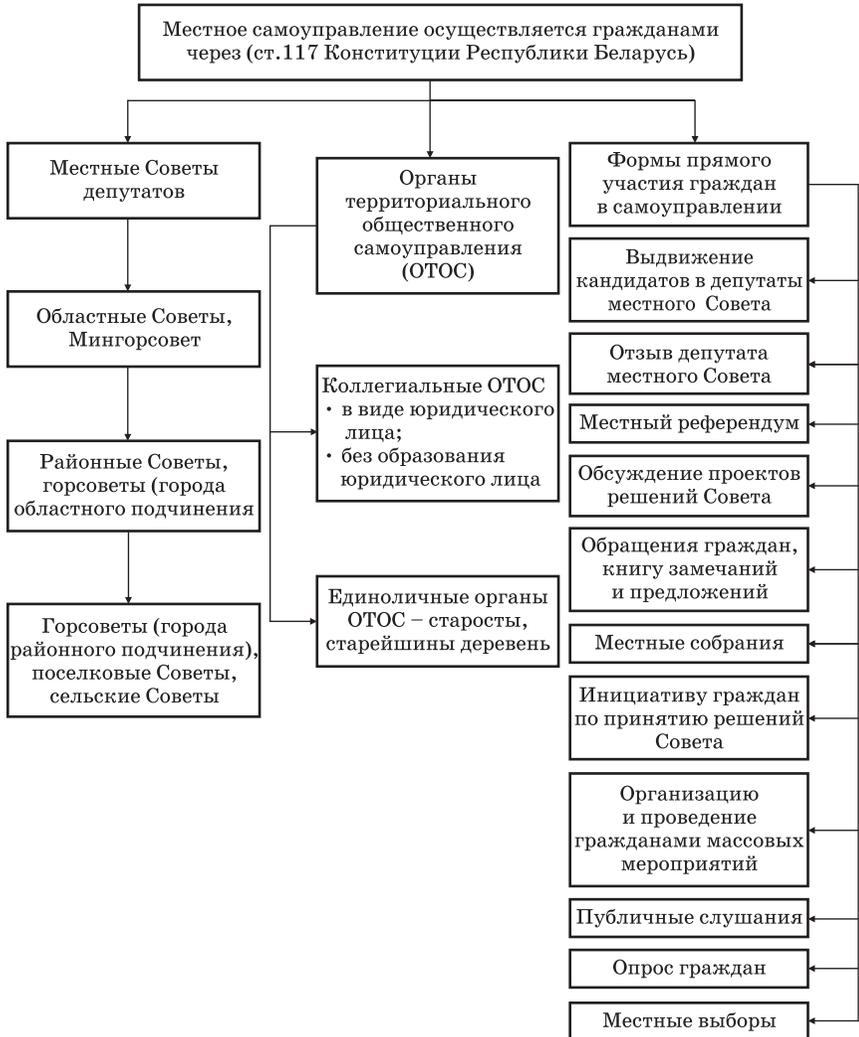
42. *Якубовский, Д.* Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия «местное самоуправление» / Д. Якубовский // Право и жизнь. 1992. № 6. С. 81–97.

43. *Erik Amna (ed.).* New Forms of Citizen Participation. – Munich, 2010. P. 196–199.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ



ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

№	Вид инициативы	Нормативная основа	Порядок осуществления инициативы
1.	Местное собрание	Часть 3 ст.28 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»; Часть 2 ст.11 Закона «О республиканских и местных собраниях» от 12.06.2000 г.	Не менее 10% избирателей административно-территориальной единицы
2.	Территориальное общественное самоуправление	Статья 29 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Согласно Положению об ОТОС, утвержденному Советом
3.	Местный референдум	Статья 126 Избирательного кодекса	а) состав инициативной группы в зависимости от уровня не менее 10–50 чел.; б) поддержка инициативы – не менее 10% от числа избирателей АТЕ
4.	Инициатива граждан по принятию решений Совета	Статья 31 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Количество граждан в поддержку инициативы устанавливает Совет своим решением
5.	Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные цели	Статья 32 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	
6.	Иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах	Статья 32 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	
6.1.	Обсуждение важных вопросов государственной жизни и местного значения	Раздел III Закона «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» от 02.02.1988 г.	Выносятся по предложению Советов, исполкомов, депутатских комиссий и групп, депутатов, общественных объединений, трудовых коллективов и собраний граждан
6.2.	Выдвижение кандидата в депутаты Совета	Статья 65 Избирательного кодекса	В зависимости от уровня не менее 20–50 избирателей
6.3.	Отзыв депутата Совета	Статья 131 Избирательного кодекса Статья 132 Избирательного кодекса	а) инициирование собрания – не менее 15–50 избирателей округа б) состав собрания по отзыву – 20–150 избирателей округа
6.4.	Обращение граждан в Совет и его органы	Статья 135 Избирательного кодекса Статья 4 Закона «Об обращениях граждан» (в ред. Закона от 01.11.2004 г.)	в) поддержка инициативы отзывом – не менее 20% избирателей округа Любое количество граждан
6.5.	Созыв сессии Совета	Часть 3 ст.16 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»	Не менее 10% избирателей административно-территориальной единицы
6.6.	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
6.7.	Проведение внеочередного отчета депутата Совета	Часть 3 ст.21 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»	В порядке, установленном регламентом Совета
6.8.	Проведение встречи с депутатом округа	Часть 2 ст.20 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»	В порядке, установленном Советом
6.9.	Проведение общественных слушаний в Совете	Регламент (или Устав) Совета	В порядке, установленном Советом

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, 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, не согласному 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 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 ставятся на голосование депутатов. Поправка, исключаяющая 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 кабинках 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 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 бюллетенями 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 всех) фамилий 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-х 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 подготовлен 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 предварительно 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 статьями 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 взаимодействие 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 4 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, касающимся 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, представителями 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 района, 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 депутатской проверки, 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:

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

- 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), бюджет-нетто (отражает лишь «чистые» (собственные) доходы и расходы); годичные, 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 и цена приобретения или создания которого 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 местным органом власти 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 местный орган власти 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 центральными органами управления, 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): включает, прежде всего, расходы на содержание персонала, текущие материальные расходы, расходы на социальные нужды и выплату процентов, а также необходимые для их финансирования поступления, прежде всего *налоги и сборы*, административные тарифы и пошлины, а также *дотации* из вышестоящих бюджетов.

Доходная часть бюджета текущих операций:

- налоги и сборы;
- арендная плата;
- квартирная плата;
- проценты по выданным ссудам;
- доходы от участия в капитале предприятий;
- общие отчисления (дотации) республиканского бюджета;
- 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 бюджете 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 «платежеспособности 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 классификацию расходов бюджетов всех уровней;
- ведомственную классификацию расходов бюджета;
- классификацию источников внутреннего финансирования дефицита бюджетов всех уровней;
- классификацию источников внешнего финансирования дефицита республиканская бюджета.

Бюджетная роспись:

поквартальное 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 из одной статьи в 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 – требование 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 календарь:

последовательность дат и сроков рассмотрения бюджета, основанная на взаимосвязи и взаимозависимости этапов бюджетного процесса.

Бюджетный кругооборот:

совокупность последовательных бюджетных этапов. Бюджетный кругооборот возобновляется ежегодно, но его цикл продолжается в среднем в течение трех лет.

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 административно-территориальной единицы,
- 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.

Гарантии местного управления и самоуправления в сфере финансовых отношений и отношений собственности:

вид конституционной гарантии *местного управления и самоуправления*. В развитых странах конституционное признание и гарантии местного управления и самоуправления в этой сфере исходят из того, что местному управлению и самоуправлению необходима не только прочная правовая основа, но и надежные финансовые источники и соответствующая материальная база в форме земельных участков, зданий, сооружений. Размеры их определяются конкретными полномочиями. Действует принцип, согласно которому для решения поставленных задач должно предусматриваться соответствующее материальное обеспечение. Право *местного сообщества на муниципальную собственность и местные финансы* должно вытекать из Конституции страны.

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

Доходную часть имущественного бюджета составляют:

- *материальные и нематериальные активы;*
- *результаты вовлечения имущества в экономический 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 (они 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.

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. 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.

Местные финансы включают: средства *местного бюджета*, государственные и *муниципальные ценные бумаги*, принадлежащие *органам местного самоуправления*, и другие финансовые средства, служащие удовлетворению потребностей населения административно-территориальной единицы.

Формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Права собственника в отношении местных финансов 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 их 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 муниципальной.

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, муниципальные *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 – это 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 *местных органов власти*, выпущенные в форме ценных бумаг от имени *местных органов власти* 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 местным органом власти.

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 обеспечиваются 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*, распределение совершается 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 сообщества 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 – подоходный, 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 пункте формируется свой набор потребностей 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 административно-территориальной единицы.

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 административно-территориальной единицы или иным правовым актом органа местного управления.

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 преимущества, 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 ее по целевому назначению. Порядок предоставления субвенций устанавливается законодательством.

Субвенции местным бюджетам:

денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок *административно-территориальным единицам* из республиканского бюджета, подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае их использования не 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 оказывает влияние на направление расходов административно-территориальной единицы 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*: механизмы прямого и механизмы 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 перераспределение средств республиканского бюджета. В 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 информационную 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 – это 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.

Справочное издание

Кобаса Мирослав Владимирович
Куневич Георгий Георгиевич
Криворотко Юрий Васильевич
Плиско Михаил Казимирович

**ПОСОБИЕ ДЛЯ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ
ДЕПУТАТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Редактор *Н.А. Дашкевич*
Компьютерная верстка *И.В. Павлова*

Подписано в печать 16.12.2010. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 9,30. Уч.-изд. л. 8,98.
Тираж 500 экз. Заказ 1826.

Издатель ИП Логвинов И. П.
ЛИ № 02330/0494468 от 08.04.2009.
Пр. Независимости, 19-5, 220050, г. Минск.

ОДО «НоваПринт».
ЛП № 02330/0552786 от 25.02.2009.
Ул. Геологическая, 59/4, 220138, г. Минск.