

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ «ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ»
ФОНД ИМЕНИ ФРИДРИХА ЭБЕРТА, ГЕРМАНИЯ

А.В. КАРАМЫШЕВ, В.И. ДРИЦ

КОММЕНТАРИЙ
К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
«О МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ И САМОУПРАВЛЕНИИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ»
от 20.02.1991

A 02 - 01963



Минск
ООО «Информационно-правовое агентство «Регистр»
2001

АВТОРЫ:

КАРАМЫШЕВ А.В., кандидат юридических наук,
доцент Белорусского государственного университета (главы 1—4, 5, 6);
ДРИЦ В.И., кандидат экономических наук, ст. научный сотрудник
Института экономики Национальной академии наук Беларуси (глава 5)

*Ведомасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. 1991 г., № 11 (13), ст. 122; № 30, ст. 490;
1993 г., № 26, ст. 317; 1994 г., № 3, ст. 24; № 11, ст. 150; № 14, ст. 188; № 30, ст. 511;
1995 г., № 15—16, ст. 167, ст. 169; № 22, ст. 306; 1996 г., № 7, ст. 85; 1997 г., № 15, ст. 261;
1999 г., № 3, ст. 34; Нацыянальны рэестр прававых актоў Рэспублікі Беларусь, 2000 г.,
№ 8, 2/137; № 59, 2/174; № 100, 2/203; 2001 г., № 50, 2/765*

**Карамышев А.В. КОММЕНТАРИЙ к Закону Республики Беларусь
К 21 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
от 20.02.1991/А.В. Карамышев, В.И. Дриц. — Мн.: «Регистр»,
2001. — 184 с.**

ISBN 985-6580-06-4.

Настоящая работа является первым научно-практическим комментарием Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Положения данного Закона и других нормативно-правовых актов рассматриваются с точки зрения современной теории и практики, принципов и норм Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. В комментарии затрагиваются проблемные аспекты территориального управления в Республике Беларусь, вопросы его совершенствования.

Комментарий может использоваться в качестве научно-практического пособия в деятельности депутатов местных Советов, представителей органов территориального общественного самоуправления, работников центральных и местных органов государственного управления, а также на юридических специальностях вузов в рамках учебных курсов конституционного, административного и муниципального права.

УДК 352:340(476)(094.4.072)
ББК 67.401 (4 Бел)

© ОО «Фонд имени Льва Сапегі», 2001
© Фонд имени Фридриха Эберта, 2001

ISBN 985-6580-06-4.

Содержание

Содержание	3
Преамбула	5
Глава 1. Общие положения	9
Статья 1. Понятие местного управления и система его органов	9
Статья 2. Понятие местного самоуправления	14
Статья 3. Система органов местного самоуправления и формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах	16
Статья 4. Территориальные границы местного самоуправления	18
Статья 5. Основные принципы местного управления и самоуправления	23
Статья 6. Участие граждан в местном управлении и самоуправлении	28
Статья 7. Недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления	30
Статья 8. Правовое регулирование местного управления и самоуправления	31
Глава 2. Органы местного управления	33
Статья 9. Исполнительный комитет	33
Статья 10. Председатель исполнительного комитета	44
Статья 11. Местная администрация	49
Глава 3. Советы	53
Статья 12. Советы — основное звено системы местного самоуправления	53
Статья 13. Избрание Советов. Срок полномочий Советов	58
Статья 14. Деятельность Советов	60
Статья 15. Регламент Совета	68
Статья 16. Сессия Совета	69
Статья 17. Решения Совета	73
Статья 18. Образование органов Советов	76
Статья 19. Президиум Совета	77
Статья 20. Председатель Совета	79
Статья 21. Заместитель (заместители) председателя Совета	82
Статья 22. Постоянные комиссии Совета	83
Статья 23. Компетенция Советов	85
Статья 24. Особенности компетенции Советов первичного территориального уровня	86
Статья 25. Особенности компетенции Советов базового территориального уровня	90
Статья 26. Особенности компетенции Советов областного территориального уровня	94
Статья 27. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) Совета	96
Глава 4. Органы территориального общественного самоуправления и иные формы местного самоуправления	99
Статья 28. Собрание (сход) граждан	99
Статья 29. Территориальное общественное самоуправление	101

Статья 30. Местный референдум	112
Статья 31. Осуществление правотворческой инициативы населения	116
Статья 32. Иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах	116

Глава 5. Экономическая основа местного управления и самоуправления

Статья 33. Понятие экономической основы местного управления и самоуправления	117
Статья 34. Права Советов по распоряжению природными ресурсами	119
Статья 35. Местное хозяйство и его состав	122
Статья 36. Коммунальная собственность	125
Статья 37. Взаимоотношения Советов, исполнительных и распорядительных органов с предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и другими юридическими лицами	136
Статья 38. Прогнозирование социально-экономического развития территории	137
Статья 39. Участие Советов, исполнительных комитетов и местных администраций во внешнеэкономической деятельности	141
Статья 40. Финансовые ресурсы	142
Статья 41. Местный бюджет	145
Статья 42. Доходы местных бюджетов	151
Статья 43. Расходы местных бюджетов	156
Статья 44. Внебюджетные фонды	159
Статья 45. Валютные фонды	162
Статья 46. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления	163
Статья 47. Участие Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных и распорядительных органов в кредитных отношениях и организации денежного обращения	164

Глава 6. Гарантии местного управления и самоуправления

Статья 48. Обеспечение полномочий Советов, исполнительных комитетов и местных администраций по развитию территории	167
Статья 49. Обеспечение законности	172
Статья 50. Обязательность решений и защита прав органов местного управления и самоуправления	178
Статья 51. Ответственность органов местного управления и самоуправления	180
Статья 52. Рассмотрение предложений органов местного управления и самоуправления	183

Пreamбула

Настоящий Закон определяет систему и экономическую базу местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, закрепляет основы правового положения органов местного управления и самоуправления, отдельных форм непосредственной демократии.

1. К началу 90-х годов в СССР наметился курс на развитие децентрализации, реального местного самоуправления. Первоначально были приняты некоторые меры, направленные на усиление позиций представительных органов в механизме государственного управления. В союзную и в республиканские конституции, в том числе и в Основной Закон БССР, были включены положения о создании постоянно действующих президиумов Советов для передачи им от исполкомов всей организационной работы, усиления контроля за исполнительным аппаратом.

В апреле 1990 г. был принят Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Он воспринял многие идеи Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. Закон ориентировал на расширение регулирующих и оперативно-распорядительных полномочий местных Советов, укрепление их самостоятельности как в правовом, так и в финансово-экономическом плане. При этом данный документ достаточно четко отразил идею *субсидиарности* в распределении компетенции местных органов разного уровня. Предполагалось расширить права низовых звеньев Советов (сельских, поселковых, городских) с учетом возможности их самостоятельной реализации на данном уровне. Впервые в законодательном плане был поставлен вопрос о системе юридических гарантий местного самоуправления, включая его судебную защиту. Важно подчеркнуть и то, что местные органы определялись в законе уже не как органы государственной власти и управления, а как органы местной власти. Они уже *прямо не определялись* как элемент централизованной системы, обеспечивающей, в первую очередь, "интересы государства" на местах, зачастую оторванные от реальных потребностей и нужд людей. Местные органы в большей степени рассматривались как структуры территориальных сообществ граждан, действующие в рамках закона в их интересах.

Закон 1990 г. не только по духу, но и по самой форме был близок Европейской хартии. Он был скорее программным документом, чем нормативно-правовым актом прямого действия. Он учитывал возросшую самостоятельность

союзных республик. К сожалению, республики, имея в виду и структуры власти, и общественные институты, оказались неготовыми к принятию прогрессивно-законодательства о местном самоуправлении. В большинстве случаев был избран своего рода промежуточный вариант.

2. В Беларуси закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве был принят в феврале 1991 г. Почти год центральные и местные органы вынуждены были руководствоваться общими принципами и нормами союзного закона и устаревшими законами о местных Советах народных депутатов, принятыми в 1979–1980 гг. Эти акты определяли компетенцию Советов в различных отраслях и сферах, но при этом закрепляли единство системы Советов как представительных органов государственной власти, руководство со стороны вышестоящих нижестоящими. Законы о Советах вступали в противоречие не только с союзным актом, но и, например, с принятыми в 1990 г. в республике законами о собственности, о предприятиях и др. Тем не менее с принятием закона о местном самоуправлении они до настоящего времени не признаны утратившими силу. Следует, однако, отметить, что данные акты фактически не применяются.

Согласно закону 1991 г. местные органы формально стали самостоятельными, но при этом сохранили свой статус органов государственной власти и управления. Сохранилась достаточно жесткая финансовая зависимость низовых уровней от вышестоящих при перераспределении бюджетных средств. Коммунальная собственность была определена как форма государственной собственности. В законе о самоуправлении и других законах, регулирующих различные сферы и отрасли управления (медицина, образование, коммунальное хозяйство и т.д.), не были разграничены задачи органов разного уровня. Не был создан и механизм судебной защиты самоуправления.

Последующая практика показала неэффективность закона о местном самоуправлении. В целом сформировалась "потенциально конфликтная" модель управления на местах как по горизонтали (Совет (президиум) – исполнительный комитет), так и по вертикали (район в городе – город – район – область).

3. Прогрессивно мыслящие ученые и практики большие надежды связывали с принятием новой Конституции Республики Беларусь. Наряду с официальными проектами учеными-экспертами Фонда имени Льва Сапегы был подготовлен альтернативный проект раздела 5 Конституции и направлен в Верховный Совет и Конституционную комиссию. В отличие от официального проекта, он гораздо более четко определял политико-правовую природу самоуправления как института публичной власти, был выдержан в духе Европейской

хартии. Был подготовлен и пакет законопроектов, направленных на его реформирование. Верховный Совет принял официальный проект Конституции. Ни одно из предложений "извне", носящих принципиальный характер, учтено не было.

Для сравнения можно сослаться на Конституцию Российской Федерации, принятую на всенародном референдуме в декабре 1993 г. Местное самоуправление определяется в ней как самостоятельная (в рамках закона) форма народовластия. Органы самоуправления не входят в систему государственных органов.

Конституция Республики Беларусь, принятая в марте 1994 г., закрепила некий новый организационно-правовой механизм – "местное управление и самоуправление". В ст. 117 Конституции определено – "местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительно-распорядительные органы, органы общественного территориального самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах". Ст. 119 говорит о том, что "местные Советы депутатов, исполнительно-распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, исполняя решения вышестоящих государственных органов". В этих статьях местное управление и самоуправление организационно и функционально не разграничены. Положения Конституции вполне можно трактовать таким образом, что Советы и исполнительные структуры – это органы и управления, и самоуправления. Причем Советы в обоих случаях занимают приоритетное положение. Конституция не провела какого-либо отчетливого различия ни в организационной структуре, ни в содержании между управлением и самоуправлением.

4. После принятия Конституции в закон о местном самоуправлении был внесен ряд изменений. Изменилось его название. Получили организационное оформление "системы" местного управления и местного самоуправления. В результате местные исполнительные органы еще более обособились от представительных. Предусматривалась также ликвидация Советов низового уровня – сельских, поселковых, городских (районного подчинения), районных в городах. Данный вопрос рассматривался Конституционным судом. Суд признал такую ликвидацию не соответствующей Основному Закону.

В 1995 г. ряд актов по вопросам местного управления и самоуправления был принят Президентом Республики Беларусь. В частности, были приняты: Указ от 19.09.95 г. № 383 "О проведении реформы органов местного управления и самоуправления", Указ от 20.10.95 г. № 433 "Об утверждении Поло-

жения о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр", Указ от 20.11.95 г. № 476 "Об утверждении Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета". Некоторые из этих актов также стали предметом рассмотрения в Конституционном суде и полностью или частично были объявлены не соответствующими Конституции и закону.

С принятием новой редакции Конституции в ноябре 1996 г. такого рода нормотворческая практика получила уже конституционное подкрепление (подробнее об этом см. комментарий к ст. 8). Последняя редакция закона (10.01.2000) практически полностью приведена в соответствие с нормами указа.

5. В августе 2000 г. по инициативе Президента Республики Беларусь состоялся Съезд депутатов местных Советов. В резолюции данного форума подчеркивается, что развитие системы Советов – одно из приоритетных направлений демократизации общества. Указано на важность перераспределения функций и полномочий республиканских органов государственного управления и местных органов власти и управления с укреплением их материально-финансовой базы. В резолюции отмечена необходимость разработки Концепции реформирования местного управления и самоуправления, принятия кодекса о местном управлении и самоуправлении. Советам рекомендовано улучшить практику подготовки и проведения сессий, повысить эффективность деятельности постоянных комиссий, активизировать работу депутатов в Советах и избирательных округах. Высказано предложение улучшить работу с органами территориального общественного самоуправления. Съезд признал целесообразным создание единого республиканского органа по координации деятельности местных Советов депутатов и органов территориального управления.

Такая демократическая форма, как съезд депутатов Советов, не предусмотрена Конституцией и законом. Его решения не имеют какой-либо юридической силы. Как весомые политические документы принятые на съезде резолюцию и декларацию также вряд ли можно воспринимать и с точки зрения места представительных органов в системе публичной власти, и с точки зрения существования этих решений. Тем не менее они в целом отразили настрой депутатского корпуса на изменение механизма территориального управления и готовность нести гораздо большую ответственность за судьбу страны.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Понятие местного управления и система его органов

Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

1. В прежней редакции закона статья, посвященная "местному управлению", находилась после статьи-дефиниции о "местном самоуправлении". Это вносило некоторую путаницу при уяснении сути закона, точнее, подхода законодателя к построению механизма территориального управления в целом. Сейчас все расставлено на свои места. Уже не только фактически или юридически, но и текстуально администрация первенствует, доминирует.

2. В зарубежной научной литературе, законодательстве понятие "местное управление" (local government) используется как синоним самоуправления (local self-government). Оно практически не применяется для обозначения формируемой в централизованном порядке местной государственной администрации. В этом случае администрация решает не задачи местного значения, являющиеся прерогативой выборных органов и их исполнительного аппарата, а задачи "государственного управления", т.е. функции, зарезервированные за государством. В странах с развитой (многоуровневой) системой самоуправления государственная администрация на местах, как правило, не создается. Там же, где такие структуры формируются, они занимаются, в основном, надзором и контролем за местными органами власти, могут выполнять и какие-либо иные задачи (полиция, природоохранный контроль и др.). Например, в Эстонии государственные функции реализуются на уровне уезда, в Польше – в воеводстве.

Местные исполнительные органы за рубежом не выделяются в обособленную систему, тем более входящую в механизм государственной "исполнительной вертикали". Они формируются представительными органами (есть модели, где мэр, бургомистр, президент города избираются населением) и действуют в пределах ведения единиц самоуправления, реализуют полномочия, определенные в законе о местном самоуправлении или предоставленные Советом, если речь идет о "собственных" задачах самоуправления. Некоторые задачи государственного управления им могут поручаться напрямую.

3. В белорусском законодательстве выражен иной подход. Местные исполнительные органы, как и Советы депутатов, являются государственными органами, но обеспечивают вместе с ними решение вопросов "местного значения". При этом они организационно и функционально обособлены от представительных органов, не несут ответственности ни перед ними, ни перед населением. Такое положение становится более понятным, если иметь в виду, что категория "вопросы местного значения" в экономическом, политическом и организационно-функциональном плане лишена в Беларуси реального содержания. Скорее речь идет о пространственном, географическом аспекте. Предметом "неуспешной заботы" государства в лице его центральных органов являются практически все вопросы внутреннего управления вплоть до низового уровня. Например, в ноябре 1998 г. президиум Совета Министров Республики Беларусь принял решение "О совершенствовании работы органов управления, предприятий, учреждений и организаций г. Витебска в интересах населения". Выполняя указания правительства, городские власти с учетом пожеланий населения изменили график работы организаций, обслуживающих население (торговля, бытовое обслуживание, связь, медицина, дошкольные учреждения, ЗАГС и др.). Данная ситуация весьма симптоматична и во многом отражает реальное положение дел в механизме управления в Беларуси. Правительство и обязано, и вынуждено вникать в сугубо местные вопросы, которые должны разрешаться самостоятельно территориальными коллективами.

4. Закон говорит об органах местного управления как о "единой системе". Но существует ли здесь система в истинном смысле? Создана ли модель эффективного управления с рациональным распределением функций и полномочий? Присутствует ли фактор самоорганизации, саморегулирования, обязательный для системы как относительного автономного образования? Следует иметь в виду, что механизм местного управления жестко встроен в государственную "исполнительную вертикаль", которая к тому же функционирует в своего рода чрезвычайном режиме. Здесь неупорядоченно задействованы механические (командные) связи, а не "высокие технологии" управления.

5. Верховная административная власть фактически принадлежит Президенту страны, хотя он по новой редакции Конституции 1996 г. формально уже не является главой исполнительной власти. Это прерогатива Правительства — Совета Министров. Тем не менее глава государства сохранил и даже расширил применительно к функционированию органов исполнительной власти объем полномочий нормотворческого, организационно-кадрового, конт-

рольного характера. На некоторых участках, например в области таможенного дела, президент осуществляет "общее управление". Широки прерогативы главы государства и в вопросах территориального управления и регулирования административно-территориального устройства государства. Именно он создает и ликвидирует области и районы, устанавливает и изменяет их границы, создает и ликвидирует районы в городах, объединяет административно-территориальные единицы с общим административным центром и т.д.

Президент непосредственно принимает решение о предоставлении земельного участка для несельскохозяйственных нужд из наиболее плодородных земель, из земель курортов, заказников республиканского значения, лесов с особым режимом. Согласно принятому им же указу президент принимает окончательное решение о продаже какому-либо юридическому лицу участка земли в собственность, несмотря на то, что эти земли могут находиться в ведении местных органов.

Президент не наделен правом руководить местными органами управления, тем не менее руководство имеет место. Идеологическое кураторство над местными органами, главной составляющей которого является обеспечение поддержки на местах политического курса главы государства, осуществляет такой орган, как Администрация Президента Республики Беларусь. Эта структура обеспечивает "кадровую политику" президента на центральном и местном уровне, ведет соответствующие "кадровые реестры". Администрация имеет в своей структуре группу главных инспекторов по областям и г. Минску, через которых также обеспечивается проведение политики главы государства и контроль за ее реализацией.

6. Совет Министров непосредственно или через подчиненные ему центральные органы управления (министерства и др.) обеспечивает общее руководство деятельностью местных исполнительных органов практически по всем направлениям, организует контроль за исполнением ими Конституции, законов, актов президента, постановлений правительства и решений премьер-министра.

В научной литературе содержание функции руководства включает следующее: определение основных текущих задач и направление деятельности, установление порядка организации и деятельности, принятие мер к совершенствованию системы, методов работы.

В законе о Совете Министров Республики Беларусь содержится глава 4 "Руководство Советом Министров деятельностью местных исполнительно-распорядительных органов". В соответствии со ст. 15 закона правительство:

- руководит деятельностью местных исполнительно-распорядительных органов по вопросам, входящим в компетенцию Совета Министров;

- организует контроль за исполнением этими органами Конституции, законов, актов Президента, постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, получает и заслушивает отчеты;
- проводит работу по обеспечению местных органов управления высококвалифицированными специалистами, создает систему подготовки и повышения квалификации руководящих работников;
- содействует в организации управления;
- регулирует вопросы взаимодействия между местными и центральными органами государственного управления, определяет порядок и степень их участия в выполнении государственных, межотраслевых и региональных программ;
- разрабатывает и утверждает примерную структуру местных исполнительно-распорядительных органов;
- передает при необходимости отдельные свои полномочия местным органам управления;
- реализует те полномочия, которые на основе соглашения могут передавать ему местные исполнительные комитеты;
- направляет при необходимости проекты своих решений местным органам для внесения предложений.

Несмотря на то, что правительство обеспечивает руководство местными органами по весьма широкому кругу вопросов, оно законом прямо не наделено общим правом отменять решения этих органов, причем не только те, которые нецелесообразны, неэффективны или не отвечают поставленным задачам (что характерно для системы руководства—подчинения), но и те, которые не соответствуют законодательству. Однако нужно учитывать, что в специальном законодательстве право Совета Министров Республики Беларусь отменять незаконные решения исполнительных органов закреплено, например, в Кодексе РБ о земле (ч. 3 ст. 6).

Наиболее интенсивно правительство взаимодействует с исполнительными органами областей. Этим органам адресуется большинство указаний или обязательных рекомендаций с учетом доминирующей роли областного звена в механизме государственного управления на местах.

По целому ряду вопросов управления, имеющих приоритетное социальное-политическое значение для государства в силу их ярко выраженного кризисного характера, например, недопущение спада объемов производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, выплата заработной платы, строительство жилья и др., наиболее сильно проявляется руководство со стороны правительства местными органами. Здесь применяются только прямые указания. В то же время достаточно распространенной является практика, когда правительство в своих решениях не предписывает, а только рекомендует мест-

ным органам принятие тех или иных мер по аналогии с общегосударственными. Это касается, например, вопросов управления коммунальной собственностью. На практике рекомендации принимаются как обязательные указания. Так поступать проще и безопаснее в условиях, когда механизм государственного управления в целом настроен на экстремальный режим функционирования.

Согласно закону о Совете Министров этот орган несет также ответственность за обеспечение местных органов квалифицированными специалистами, за создание системы их подготовки. Правительство должно оказывать местным органам содействие в организации управления. В частности, оно разрабатывает примерную структуру местных органов. Что касается взаимодействия Совета Министров и местных Советов депутатов, то закон устанавливает для правительства задачу совместно с ними определять порядок участия Советов в выполнении общегосударственных программ.

В то же время правительство явно не дорабатывало в обеспечении реализации государственной территориальной политики. Указом Президента Республики Беларусь от 14.01.2000 № 18 утверждена Директива о стиле и методах работы Совета Министров Республики Беларусь по решению вопросов социально-экономического развития страны. В этом документе деятельность Совета Министров была подвергнута резкой критике. Правительство поручено: 1) создать систему координации деятельности органов отраслевого и территориального управления, обеспечивающую сбалансированное развитие отраслей и регионов; 2) поднять на качественно новый уровень роль отраслевого и территориального управления, планирования и прогнозирования, более гибко подходить к проблеме разграничения функций и полномочий между центром и регионами, органами отраслевого и территориального управления, сократить количество ненужных организационных структур; 3) ввести в практику работы проведение совместных заседаний коллегий министерств, облисполкомов и Минского горисполкома по ключевым вопросам развития отраслей и регионов; 4) обеспечить участие руководства правительства в заседаниях облисполкомов и Минского горисполкома; 5) более полно учитывать мнение органов местного управления и самоуправления по вопросам развития регионов, а также при принятии решений, затрагивающих полномочия и функции местных органов власти.

Все это лишний раз подчеркивает существование серьезных проблем в механизме государственного управления в Беларуси и подтверждает институциональный, фундаментальный характер этих проблем, обусловленный самим содержанием социально-экономической и территориальной политики.

В структуре аппарата правительства был создан Государственный секретариат по делам территорий. На него были возложены задачи по обеспечению взаимодействия Совета Министров с местными органами исполнительной вла-

сти, подготовка предложений по совершенствованию государственного управления на территориальном уровне, проведение систематического экономического и социального развития территорий и др. Сейчас этими вопросами в числе других занимается управление по делам государственных органов.

7. В систему центральных органов государственного управления Республики Беларусь входят также министерства, государственные комитеты и комитеты при этих органах. Они также оказывают серьезное влияние на деятельность органов местного управления. Многие подразделения в структуре местных исполнительных органов (комитеты, управления, отделы) находятся в одновременном подчинении центральных министерств и ведомств и образуют с ними "единую систему". Это касается, например, управлений (отделов) по труду и занятости населения, социальной защиты, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, внутренних дел и др.

8. Структурно систему местного управления составляют исполнительные органы, образуемые в административно-территориальных единицах всех уровней. Однако во многих поселениях – районных центрах (первичного и базового уровня) они упразднены и действует районная администрация. Отношения в системе органов местного управления с точки зрения порядка их формирования, распределения компетенции, координации, руководства, контроля также весьма специфичны. Органы управления формируются централизованно, в целом без решающего влияния Советов, населения. Исполнительные органы не ответственны перед ними за удовлетворение насущных нужд жителей. Не обеспечивается легитимизация этого института местной власти. Вышестоящие исполнительные органы формально не вправе руководить нижестоящими, однако должны обеспечить на соответствующей территории соблюдение законодательства и решений вышестоящих органов. Без руководства здесь обойтись нельзя. И оно широко применяется, особенно в вопросах, имеющих приоритетную государственную (политическую) значимость.

Статья 2. Понятие местного самоуправления

Местное самоуправление в Республике Беларусь – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

1. Закон отождествляет местное и территориальное самоуправление. Тем самым оно выделяется из системы различных форм самоуправления, которые могут существовать на локальном уровне. Это отождествление также означает, что самоуправление действует не только в населенных пунктах, но и более широко – в других административно-территориальных единицах, предусмотренных законодательством (районы, области). За рубежом иногда самоуправление функционирует только на низовом уровне – муниципалитет, коммуна, гмина. На других уровнях задачи решает назначаемая "сверху" государственная администрация. Самоуправление рассматривается как форма **децентрализации**, государственные органы на местах действуют на началах **деконцентрации** полномочий, с сохранением элементов централизма. В настоящее время общей тенденцией для многих государств является переход к модели самоуправления с двумя и более уровнями (коммуна-район-регион).

В научных публикациях, международно-правовых актах, законодательстве других стран можно встретить различные дефиниции местного самоуправления. Например, в Европейской хартии местного самоуправления, одобренной государствами – участниками Совета Европы в 1995 г., самоуправление определяется как право и реальная способность местных властей регулировать и управлять существенной (важной) частью публичных дел самостоятельно (под свою ответственность) в рамках законов. Здесь выражено общее для государств Европы стремление укрепить не только административную (распорядительную), но и нормотворческую самостоятельность местных органов, отойти от иногда чрезмерной опеки со стороны центральной и местной государственной администрации, расширить сами предметы ведения органов самоуправления, сузив тем самым функции государства на местах.

В союзном законе об общих началах местного самоуправления 1990 г. оно определялось как **"самоорганизация граждан"** для самостоятельного управления в рамках законов. После долгих лет государственления, централизма, отсутствия реальной демократии на местах термин "самоорганизация" аккумулировал прежде всего мощный идеологический импульс, означал решительный отказ от прежней модели. В политико-правовом плане термин, следуя общепринятым подходам, характеризовал местное самоуправление как негосударственную форму власти, управления, что нацеливало не на размежевание, а именно на построение новой, интеграционной модели взаимоотношений "центра" и "мест" на подлинно правовых началах. Термин "самоорганизация" означал возможность для населения на основе общих принципов, установленных законом, самостоятельно выбирать и формировать организационную структуру управления на местах, непосредственно решать наиболее важные вопросы местной жизни.

2. В белорусском законе понятия "самоорганизация", "территориальное сообщество", "местная власть", "под свою ответственность" и т.п. не употреблялись и не употребляются в настоящее время. Следует однако сделать оговорку в отношении первого и последнего из перечисленных понятий. Сейчас они используются, но только применительно к общественному территориальному самоуправлению, как правило, не связанному с выполнением публично-властных функций. Самоуправление в Беларуси имеет государственное, точнее сказать, этактическое обоснование ("государство – венец творенья"), выступает как элемент системы государственной власти, управления. При этом закон декларирует самостоятельность и независимость институтов местного самоуправления. Однако фактически оно существенно ограничено целым рядом факторов организационного, функционального, финансово-экономического плана, обусловленных во многом именно государственным статусом местных органов власти. Следует иметь в виду и то, что Конституция в отличие от закона ставит для местных органов на первое место "государственные" интересы. Это говорит либо об упрощенном понимании социальной и политической организации современного общества, либо о нежелании строить "цивилизованную", правовую модель взаимоотношений центра и мест. Наверно, здесь присутствует и то, и другое. Согласно закону органы местного самоуправления должны действовать, руководствуясь прежде всего интересами государства (реализуя конкретные политические установки "центра"), органы самоуправления, создающие через прогнозы и программы территориального развития, бюджет и прочее существенную часть базиса управления, – интересами населения. Не удивительно, что в зарубежных конституциях и законодательстве ничего подобного нет.

Статья 3. Система органов местного самоуправления и формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов (далее – Совет) и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные).

Местное самоуправление осуществляется также путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

1. Реальное местное самоуправление представляет собой многоплановый, многоуровневый организационный и функциональный комплекс. Он играет важную роль в системе экономических, социальных и политических отношений. С этой точки зрения самоуправление действительно представляет собой систему с мощным саморегулирующим потенциалом. Функционирование самоуправления как системы означает, что должен быть достигнут высокий уровень взаимосвязи, взаимообусловленности ее элементов, их интеграция.

2. Местное самоуправление не сводится к местным органам власти. **Первичный субъект самоуправления – территориальное сообщество граждан.** В первую очередь именно оно, а не формируемые им органы, имеет статус субъекта публичного (конституционного, административного) права за рубежом, вступающего в правовые отношения с другими субъектами, в том числе государством. Система самоуправления, с точки зрения как демократических (горизонтальных), так и функциональных (вертикальных) начал, может строиться только на таком политико-правовом фундаменте. В Беларуси, как уже отмечалось, взят на вооружение иной подход.

3. В статье приведен широкий перечень локальных институтов представительной и непосредственной демократии, которые в своей совокупности, развиваясь и тесно взаимодействуя между собой, должны обеспечить наиболее полное выражение интересов населения, их волеизъявление при решении важных вопросов местной жизни, удовлетворение их насущных потребностей. Широкий набор демократических форм как практическое воплощение самоуправления был закреплён в союзном законе об общих началах местного самоуправления и в первой редакции белорусского закона. Во многом здесь нашла отражение получившая заметное развитие в советской политологии, государствоведении в конце 1980-х годов концепция "социалистического самоуправления народа". По сути она рассматривала демократию, по выражению Н. Бердяева, как "количественную механику масс", основываясь на единстве "коренных интересов" в социалистическом обществе.

В современных условиях подход государства к проблеме социальных интересов и взаимодействию с институтами, их выражающими, по сути своей мало изменился. Возможность реализации различных общественных инициатив, тем более когда речь идет о решении через них управленческих вопросов, не подрывается конкретными задачами, организационными формами, действительными гарантиями. Общественное территориальное самоуправление, декларируемое Конституцией и законом, не имеет реальных возможностей для участия в решении местных задач. Органы власти, как показала практика, не заинтересованы в сотрудничестве с ним, мало что делают для его развития.

Статья 4. Территориальные границы местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц.

1. С 1983 г. в республике действовало утвержденное Президиумом Верховного Совета БССР Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства. 5 мая 1998 г. принят Закон "Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь". Согласно Закону административно-территориальное устройство основывается на принципах: 1) единства и неотчуждаемости территории республики; 2) сочетания государственных интересов и интересов населения; 3) сочетания единой государственной власти с местным самоуправлением; 4) равномерности, сбалансированности и комплексности развития административно-территориальных единиц; 5) взаимосвязи административно-территориального устройства и социально-экономического районирования; 6) включения в состав территорий более крупных административно-территориальных единиц менее крупных; 7) примерной равности размеров территории и количества населения единиц одного вида; 8) разнообразия правовых статусов административно-территориальных и территориальных единиц.

Административно-территориальными единицами признаются территории, в которых избираются местные Советы депутатов, образуются исполнительно-распорядительные органы. К ним относятся области, районы, сельсоветы, города и поселки городского типа. Районы в городах не относятся к "самостоятельным" административно-территориальным единицам, хотя в них действует исполнительно-распорядительный орган — Администрация района. Законом предусмотрено образование и "территориальных единиц". К ним относятся населенные пункты, где не избираются Советы депутатов и не создаются исполнительно-распорядительные органы, а также территории со специальным режимом использования (заповедники, национальные парки, памятники природы и др.).

Города районного подчинения и поселки городского типа могут иметь статус территориальной единицы. То есть допускается, что в них может отсутствовать как представительный орган власти, так и орган управления общей компетенции — исполком. И закон о местном управлении и местном самоуправлении, и закон об АТД определяют одно основание для этого — объединение одноименных административно-территориальных единиц с общим административным центром. На практике эта "реформа" затронула уже широкий круг городов районного и областного подчинения, поселки, сельсоветы.

2. Указом Президента от 20.10.95 г. № 433 было утверждено Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административных единиц, имеющих общий административный центр.

В соответствии с Указом Президента РБ от 20.10.95 г. № 434 "в целях совершенствования системы государственного управления, сокращения расходов на содержание аппарата" утратили свой статус и вошли в состав районов: **Брестская обл.** — г. Береза, г. Ганцевичи, г. Дрогичин, г. Жабинка, г. Иваново, г. Ивацевичи, г. Каменец, г. Ляховичи, г. Малорита, г. Пружаны, г. Столин; **Витебская обл.** — г. Бешенковичи, г. Браслав, г. Верхнедвинск, г. Глубокое, г. Городок, г. Докшицы, г. Дубровно, пос. Лиозно, г. Миоры, г. Поставы, г. Россосы, г. Сенно, г. Толочин, пос. Ушачи, г. Чашинки, пос. Шарковщина, пос. Шумилино; **Гомельская обл.** — г. Брагин, г. Буда-Косшелево, г. Ветка, г. Ельск, г. Житковичи, г. Корма, г. Лельчицы, г. Лоев, г. Наровля, пос. Октябрьский, г. Петриков, г. Хойники, г. Чечерск; **Гродненская обл.** — пос. Большая Берестовица, пос. Вороново, г. Дятлово, пос. Зельва, пос. Ивье, пос. Кореличи, г. Мосты, пос. Островец, г. Ошмяны, пос. Свислочь, г. Щучин; **Минская обл.** — г. Березино, г. Воляма, г. Клецк, г. Копыль, г. Крупки, пос. Логойск, г. Любань, пос. Мядель, г. Несвиж, г. Марьяна Горка, г. Смолевичи, г. Старые Дороги, г. Столбцы, пос. Узда, г. Червень; **Могилевская обл.** — пос. Бельичи, г. Быхов, пос. Глуск, Дрибинский сельсовет, пос. Кировск, г. Климовичи, пос. Кличев, г. Костюковичи, пос. Краснополье, пос. Крупное, г. Мстиславль, г. Славгород, пос. Хотимск, г. Чаусы, г. Чериков, г. Шклов.

В некоторых случаях были объединены и не одноименные единицы.

Вопрос об объединении Советов рассматривался Президиумом Верховного Совета Республики Беларусь в июне 1996 г. применительно к работе Советов Брестской области. Было отмечено, что из 11 случаев только в трех было получено согласие районных и городских Советов на объединение.

По Указу Президента Республики Беларусь от 22.08.97 г. № 438 присоединены к районам города областного подчинения — Дзержинск, Добруш, Кричев, Лунинец, Новогрудок. Это было сделано несмотря на то, что в соответствии с упомянутым Положением от 20.10.95 г. такая мера допускалась только по отношению к единицам первичного уровня.

Теперь "присоединенные" к районам города и поселки по статусу ниже, чем районы в городе. Ведь те по закону считаются не самостоятельными, но все же административно-территориальными единицами, так как в них образуется исполнительно-распорядительный орган — местная администрация. В то же время закон об АТД подходит к городам и другим поселениям как к достаточно сложным экономическим и социальным комплексам. Согласно закону **город областного подчинения** — это населенный пункт с населением не менее 50 тысяч человек, являющийся административным и крупным эко-

номическим и культурным центром с развитой производственной и социальной инфраструктурой. **Городом районного подчинения** считается населенный пункт с населением свыше 6 тысяч человек, имеющий промышленные предприятия, сеть учреждений социально-культурного и бытового назначения, имеющий перспективы дальнейшего развития и роста количества населения. **Городской поселок**, согласно закону, — это населенный пункт с не менее чем 2 тысячами жителей, имеющий промышленные и коммунальные предприятия, социально-культурные учреждения, предприятия торговли, общепита и бытового обслуживания.

Правительством утвержден Порядок учета и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц. Эта задача возложена на Госкомитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии и его территориальные органы. В структуре комитета действует Национальное кадастровое агентство, на которое непосредственно возложена задача проводить регистрацию.

3. Насколько упразднение административно-территориальных единиц оправдано в экономическом, социально-политическом и правовом аспекте? Могут ли и должны ли первичные и базовые поселенческие образования, имеющие к тому же наибольший социально-экономический и культурный потенциал для развития самоуправления, обходиться без своего представительного и исполнительно-распорядительного органа? Думается, что нет. Следует помнить, что экономика на демократии может обойтись обществу очень дорого. Не следует заблуждаться и относительно декларируемой законом добровольности объединения территории. В нынешней ситуации довольно легко манипулировать настроениями и жителей, и депутатов. Если говорить о зарубежной практике, то она также обнаруживает тенденцию к укрупнению единиц самоуправления, особенно низовых, в целях юридического оформления сложившихся или еще складывающихся более мощных территориальных социально-экономических образований. Для этого в ряд этапов проводится общегосударственная территориальная реформа. В результате первичный (в нашей терминологии) уровень самоуправления сохраняется, образуются укрупненные общины (муниципалитеты), "перекраивается" сеть районов (провинций, графств, повятов) с перераспределением некоторых задач "вниз". За рубежом есть немало примеров и того, когда хорошо работают межмуниципальные договорные связи и решение каких-то отдельных задач община передает району или объединению общин.

4. Соответствует ли ограничение прав низовых территориальных образований Конституции Республики Беларусь? На наш взгляд, оно нарушает дек-

ларируемые ею фундаментальные принципы народовластия (ст. 3) и верховенства права (ст. 7). Кроме того, Конституция (ст.ст. 9 и 118) достаточно жестко регулирует территориальную организацию государства. Города (любого уровня) могут иметь статус только административно-территориальной единицы с избранием Совета и формированием бюджета. Это касается и поселков городского типа.

5. В законе урегулированы полномочия государственных органов в решении вопросов административно-территориального устройства. Так, Президент Республики Беларусь по представлению Совета Министров создает и ликвидирует области и районы, устанавливает и изменяет их границы, а также границы г. Минска, принимает решения по спорам между областными Советами, относит населенные пункты к категории городов областного подчинения, создает, изменяет и ликвидирует районы в городах, объединяет с согласия местных Советов и с учетом мнения населения одноименные административно-территориальные единицы, которые имеют общий административный центр. Президент непосредственно определяет порядок ликвидации (реорганизации) местных Советов, исполнительных органов объединяемых административно-территориальных единиц.

6. Указом Президента РБ от 29.09.98 г. № 468 утверждено новое Положение о порядке решения вопросов, связанных с объединением одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр.

В отличие от прежнего новое Положение урегулировало вопросы объединения с районами как первичных административно-территориальных единиц, так и базовых — городов областного подчинения. Советы и исполкомы здесь ликвидируются. Депутаты вводятся в состав Советов объединенных единиц. Новым Советам передаются полномочия ликвидированных Советов. Депутаты "первичного уровня" участвуют в работе нового Совета с правом совещательного голоса, а по вопросам, затрагивающим интересы их территориальной единицы, — с правом решающего голоса. Если объединены город областного подчинения и район, депутаты в новом Совете работают на равных правах. Что касается исполкомов, то в первом случае объединения "первичные" исполкомы ликвидируются и вместо них создаются подразделения аппарата (отделы, управления) исполкома объединенной единицы, во втором случае оба исполкома ликвидируются и вместо них образуется исполком объединенной единицы. При этом Положение устанавливает, что присоединенные города областного подчинения в течение трех лет с момента объединения руководствуются нормативными актами, предусмотренными для городов областного подчинения.

Ликвидационная комиссия, образуемая облисполкомом или райисполкомом, оценивает имущество ликвидируемых органов, включая средства внебюджетных и валютных фондов и передает его по ликвидационному балансу исполкому объединенной единицы. Иное имущество, принадлежащее городу, поселку на праве коммунальной собственности, передается новому Совету. Налоги, сборы и другие доходы, подлежащие зачислению в бюджет ликвидированного Совета, после объединения зачисляются в бюджет объединенной единицы.

В соответствии с законом об АТД Совет Министров представляет Президенту предложения по вопросам административно-территориального устройства, устанавливает порядок учета и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц, осуществляет контроль за учетом и регистрацией, дает согласие областным Советам на отнесение населенных пунктов к категории городов районного подчинения.

Областные Советы с учетом мнения нижестоящих Советов вносят в Совет Министров предложения об изменении границ области, создании и ликвидации районов, определяют границы городов районного подчинения и поселков городского типа и др.

Районные Советы относят населенные пункты к категории сельских, устанавливают и переносят административные центры сельсоветов.

Городские Советы не решают ни одного вопроса административно-территориального устройства, т.е. они не вправе создавать районы, решать вопросы их изменения, ликвидации.

7. Что касается столицы Беларуси – г. Минска, то 12.07.2000 принят специальный закон о его статусе. Минск рассматривается как административно-политический, экономический и культурный центр государства. В первую очередь городские власти должны обеспечивать надлежащие условия для деятельности высших государственных органов, проведения общегосударственных и международных мероприятий. Для выполнения городом столичных функций предусмотрен ряд гарантий, в первую очередь выделение необходимых средств из государственного бюджета, защита правительством инвестиций, привлеченных в столицу. Городским властям предоставлено право устанавливать особый порядок въезда, учета и регистрации граждан, движения транспорта и т.п. Председатель исполнительного комитета города входит в состав правительства.

Еще одной особенностью является право города на свой устав. Другим территориальным единицам такого права не предоставлено.

Статья 5. Основные принципы местного управления и самоуправления

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными принципами:

- 1) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;
- 2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;
- 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;
- 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;
- 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы;
- 9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении выходящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;
- 10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

1. С точки зрения юридической техники нормы закона, закрепляющие принципы управления, правового регулирования в какой-либо области, имеют весьма важное значение. Они отражают концептуальные подходы законодателя к проблеме и указывают на то, являются ли эти подходы системными. Если системность (научность) обеспечивается, значит, закон можно будет достаточно успешно применять, в том числе активно используя нормы-принципы. В современных условиях, когда на постсоветском пространстве в рамках юридической надстройки определяющей является проблема формирования нового публичного правовопонимания и правопорядка, роль таких норм возрастает.

Следует иметь в виду, что в первоначальной редакции закона все принципы распространялись на деятельности как представительных, так и исполнительных органов, поскольку и те и другие имели статус органов самоуправления. Сейчас ситуация иная. Ряд принципов касается Советов и исполкомов, администраций. Некоторые, например, указанные в пп. 6 и 7, — только органы самоуправления.

Нельзя не отметить, что в статье не определен общий принцип деятельности, взаимодействия исполнительных органов разного уровня. Это позволило бы яснее представить "системный" характер местного управления. Характерно, что для этих органов не установлен принцип самостоятельности в рамках компетенции, хотя формально вышестоящие исполнительно-распорядительные органы не наделены правом руководства или координации деятельности нижестоящих. Решения исполкомов могут быть отменены только в случае несоответствия их законодательству.

В статье три принципа (пп. 3, 4, 5) посвящены взаимоотношениям представительных и исполнительных органов. Они ориентируют на разделение ответственности между ними и в то же время их тесное взаимодействие, сотрудничество. Наряду с тем, что закон выделяет относительно самостоятельные системы управления и самоуправления, он говорит и о единой, интегрирующей их системе. Обеспечить это единство весьма сложно, поскольку законодательством задан слишком разный режим функционирования элементов. Многое сейчас зависит от "субъективного фактора", т.е. от понимания и желания прежде всего местных чиновников наладить сотрудничество с депутатами, содействовать повышению их реального влияния на решение местных дел.

2. Среди закрепленных в законе принципов местного управления и самоуправления больше других требует комментария принцип разграничения компетенции представительных и исполнительных органов. Этот принцип в первую очередь должен служить основой деятельности органов местного управления и самоуправления. Следует указать, что в первоначальной редакции закона был установлен принцип разделения функций представительной, исполнительной и судебной властей. На этом принципе следует остановиться подробнее, поскольку нынешняя ситуация с компетенцией Советов и исполкомов, достаточно запутанная, есть прямой результат использования этого руководящего начала.

В законе об общих началах местного самоуправления в СССР был взят курс на повышение роли местных представительных органов в механизме территориального управления. Это выразилось в формуле "Советы — основное звено самоуправления". Их управленческие функции должны были расширяться. Исполнительные органы не выделялись как самостоятельный эле-

мент системы самоуправления, их распорядительная компетенция рассматривалась как производная от компетенции Советов. Советы сами должны были определить ее рамки. Концепция закона восприняла наиболее передовые идеи советского государственного устройства, во многом соответствовала и стандартам, выработанным мировой теорией и практикой и закрепленным во Всемирной декларации местного самоуправления (Рио-де-Жанейро, 1985 г.) и Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 1985 г.). Типичным для законодательства государств с развитой системой местного самоуправления является то, что все дела местного значения в рамках "собственных" задач территориальных коллективов находятся в ведении представительных органов. Они выполняют не только функции регулирования и контроля местной администрации, но и решают многие вопросы оперативного управления, в первую очередь связанные с распоряжением коммунальным имуществом, финансами. Представительные органы сами решают, какие вопросы передать в компетенцию исполнительных органов.

Избранные в 1990 г. местные Советы в большинстве своем были настроены именно на такую работу, активно взялись за дело. Появилось и много трудностей. Они были обусловлены проблемами социально-экономического характера, несовершенством законодательства. Нужно вспомнить и о том, что в начале 90-х наметились ростки либерализации экономической деятельности. Бюрократия предприняла все усилия, чтобы поставить этот процесс под свой монополичный контроль. Реальным препятствием этому во многих случаях становились Советы.

Изначально принцип законодательного разделения функций местных представительных и исполнительных органов противоречил действовавшей в тот период Конституции БССР 1978 г., поскольку в ней было закреплено формальное верховенство представительных органов власти — Советов народных депутатов — в системе государственных органов. Советы были вправе решить любой вопрос управления соответствующего уровня. Принцип разделения функций вступил в противоречие и с Конституцией Республики Беларусь 1994 г. В этом документе (ст. 3) Советы также получили особый статус, были охарактеризованы как форма народовластия в сочетании с механизмом непосредственной демократии. Конституция не содержала норм, ограничивающих или устанавливающих основу для ограничения функций Советов в механизме территориального управления. Конституция (ст. 6) закрепила принцип разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной. Однако это не касалось местных Советов. Единственным законодательным органом согласно Конституции (ст. 79) был определен Верховный Совет.

За время действия закона разделение функций Советов и исполкомов обеспечивалось по-разному. Сначала Советам было предоставлено право

самим решать широкий круг вопросов как нормативного (общего), так и индивидуального характера. Все эти вопросы были сосредоточены в рамках закрепленной в законе исключительной компетенции Совета. Она насчитывала 22 пункта. Исполкомы как органы Советов вправе были решать все вопросы "управления", пожалуй, за исключением нормативного регулирования, не отнесенные к исключительной компетенции. Была во многом использована конструкция, закрепленная в законах о местных Советах народных депутатов 1970–1980-х гг. То есть на первом этапе разделения функций в строгом (технологическом) смысле не было. Скорее, речь шла о разделении конкретных вопросов управления территорией с учетом того, что наиболее важные (общего и индивидуального плана) должны решаться в ограниченном количестве представительными органами на сессии. Исполкомы уже тогда на основании закона получили весьма обширные полномочия.

3. После принятия Конституции 1994 г. к ведению исполкомов, утративших согласно закону статус органов Советов, были отнесены "все вопросы управления".

Нужно указать, что термин "управление" используется в научной литературе, законодательстве в нескольких значениях. В широком смысле он охватывает весь комплекс управленческих функций (планирование, нормативное регулирование, организацию, контроль, оперативное распорядительство), в узком – только последнюю из перечисленных. Большее применение получила все же первая из указанных трактовок. Например, согласно ст. 48 Закона Республики Беларусь от 11.12.90 г. "О собственности в Республике Беларусь" государственные органы, уполномоченные "управлять" объектами государственной собственности, решают вопросы создания предприятий и определения целей их деятельности, устанавливают пределы распоряжения государственным имуществом, порядок реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль и другие полномочия в соответствии с законодательством.

Закон о местном самоуправлении 1991 г. комбинировал различные аспекты управления, отводя главную роль характеру вопроса, управленческой задаче. Например, из числа вопросов управления, прямо отнесенных к ведению исполкомов (ст. 14 закона), были исключены связанные с распоряжением природными ресурсами. Эти вопросы были прерогативой представительного органа.

В поправках к закону, принятых в октябре 1994 г., проявился новый, своего рода механический и не вполне корректный подход к пониманию "управления". Он не был связан ни с характером (значимостью) вопросов, ни с распределением управленческих функций. Фактически к ведению исполкомов и его аппарата были отнесены все индивидуальные вопросы, кроме решений о

выпуске местных займов. Исполкомы получили также право самостоятельно определять свою структуру, без какого-либо делегирования со стороны Советов принимать нормативные акты по различным вопросам. Исполнительные структуры активно вмешивались и в исключительную компетенцию Советов, например, в вопросах принятия территориальных программ по различным аспектам социально-экономического развития. По этой проблеме в феврале 1996 г. было принято специальное постановление Верховного Совета.

4. В действующей редакции законодатель вообще устранился от фиксации каких-либо содержательных критериев разграничения компетенции Советов и исполнительных комитетов. По сути бессодержательная запись о том, что исполком решает все вопросы управления, уже отсутствует. Казалось бы, противоречие "снято". Однако в действительности это далеко не так. Противоречие только усиливается и еще более разбалансирует механизм территориального управления как с точки зрения социально-политической, так и организационно-управленческой. Принцип разграничения компетенции предполагает закрепление сплошным "перечневым" методом всех полномочий Советов и исполкомов. Неотъемлемым компонентом такого подхода является правило "ultra vires" (сверх полномочий). По нему любое решение, выходящее за рамки "списка", считается неправомерным.

Принцип разграничения компетенции заметно усиливает начала централизма в управлении, так как законодатель или другой субъект нормотворчества (президент, правительство, центральные ведомства) в каждом случае "сверху" вынуждены определять, какие органы в рамках местной управленческой "горизонтальной" должны решать различные вопросы. При этом какие-либо понятные и четко зафиксированные критерии отсутствуют.

Если обратиться к текущему законодательству, то можно заметить отсутствие единства в регулировании компетенции Советов и исполкомов. Все законы в подавляющем большинстве говорят о компетенции Советов, имея в виду прежнюю правовую конструкцию производности полномочий исполкомов от компетенции соответствующих Советов. Такая конструкция была закреплена еще в законах о местных Советах 1970–1980-х гг. Есть немногочисленные законы, принятые в последнее время, в которых прямо закреплены полномочия Советов и исполкомов. В качестве примера можно привести Лесной кодекс Республики Беларусь от 14.07.2000 (ст. 13). Согласно данному акту права Советов весьма незначительны. В то же время исполнительные комитеты не только вправе самостоятельно передавать участки лесного фонда в аренду, но и утверждать таксы за побочные лесные пользования, перечни особо защитных участков лесного фонда, решать вопросы перевода лесов в пределах одной группы из одной категории защитности в другую и т.д. Советы

только вправе отменять решения исполкомов, не соответствующие законодательству.

5. Зарубежная теория и практика показывают, что применительно к местному самоуправлению (управлению) разделение властей, точнее разграничение задач, функций, полномочий, ответственности, проводится не по горизонтали Совет-исполком, а по вертикали — коммуна-район-область-государство. Несомненно, в законах прямо закреплены некоторые задачи и полномочия исполнительных органов.

6. Нельзя не обратить внимание на закрепленный в статье (п. 8) принцип гласности и учета общественного мнения. Он имеет весьма важное значение и не должен быть декларативным. В первую очередь нужно понимание депутатами, руководителями администрации значимости гласности для развития территорий, формирования территориальных коллективов. Здесь должны быть задействованы местные масс-медиа. Со стороны властей должна быть проведена работа по развитию местного телевизионного вещания. Для наиболее полного учета мнения жителей также необходимо использовать разнообразные формы — общественное территориальное самоуправление, научно-консультативные советы, "горячие линии", опросы и др.

Разумеется, нужен и базовый организационно-правовой механизм. До настоящего времени он, по сути дела, не сформирован. Закон, установивший по многим вопросам не всегда оправданную регламентацию, в этом существенном вопросе лишь в самых общих чертах определяет исходные начала. В законе появилась норма, требующая закрепления в регламенте Совета порядка организации обсуждения населением важных вопросов. При этом закон не определяет круг вопросов, которые обязательно должны стать предметом широкого обсуждения. Прошло уже больше года с момента вступления в силу новой редакции закона, однако, как показывает практика, соответствующие изменения в регламенты Советов не внесены.

Что касается местных исполнительно-распорядительных органов, то закон вообще не содержит каких-либо конкретных положений, обеспечивающих гласность и учет общественного мнения в их деятельности. Не содержатся они и в регламентах этих органов.

Статья 6. Участие граждан в местном управлении и самоуправлении

Граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляя местное управление и самоуправление через Советы, исполнительные

и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Не допускаются какие-либо ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и законами Республики Беларусь.

Данная статья не несет в себе весомой юридической нагрузки. Тем не менее она имеет важное значение, являясь неким индикатором, отражающим некоторые изменения представлений законодателя, центральной власти о местном самоуправлении. Прежде всего, следует указать, что статья в целом по своей направленности соответствует общепринятому пониманию самоуправления как функционирования территориальных корпораций, местных коллективов. При таком подходе первичным субъектом самоуправления (публичной власти) признается само местное сообщество, реализующее свои права непосредственно либо через формируемые внутри него различные институты. Однако эта идея до конца не осмыслена и дезавуирована в ряде других положений данной и других статей. Так, не соответствует действительности тезис о том, что граждане осуществляют "местное управление" через исполнительные органы. Эти органы не избираются жителями прямо или опосредованно (через Советы). Исполнительные органы не несут перед ними ответственности.

В более общем плане права жителей на самоуправление ограничены отсутствием возможности структурироваться в качестве территориального сообщества (корпорации) на основе устава.

Сегодня отсутствуют какие-либо серьезные предпосылки для участия жителей в непосредственном решении местных проблем. Идея самоуправления как деятельности территориальных корпораций под свою ответственность в Беларуси так и не получила развития. Граждане привыкли видеть себя просителями, жалобщиками уже не столько перед местной бюрократией, сколько перед центральными структурами, в первую очередь президентом страны. Во многом иллюзорны возможности принятия решений на собраниях жителей или через органы общественного территориального управления.

Нельзя не обратить внимания на то, что в статье говорится об участии граждан в государственных и общественных делах. Такая фразеология использовалась в приснопамятные времена "развитого социализма". В рамках проблематики местного самоуправления, когда речь идет о негосударственном сегменте публичной власти, эти понятия некорректны и непримлемы. Они уводят в сторону от подлинного содержания и специфики самоуправления. Местные дела — это не дела государственные. Вопросы самоуправления —

это, прежде всего, вопросы реальной власти, а не возможности реализации добровольных общественных инициатив.

Статья 7. Недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления

Не допускается ограничение полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, иными законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь.

1. Если речь идет о компетенции какого-либо органа в рамках управленческой системы, то общим правилом является самостоятельность данного органа в решении отнесенных к его ведению вопросов, исключение дублирования, субсидиарность в распределении функций между уровнями управления. В полной мере это правило может быть реализовано в рамках администрации, использующей начала децентрализации, т.е. включающей в себя местное самоуправление с точно определенным кругом задач. Там же, где сохраняется и воспроизводится иерархия (руководство—подчинение), решить данную задачу по определению невозможно. Она просто не вписывается в такой механизм.

2. Законодательство использует целый ряд способов, с помощью которых в той или иной мере ограничивается самостоятельность местных органов для того, чтобы обеспечить учет интересов других субъектов. В законе о местном управлении и самоуправлении, других законодательных актах предусмотрена необходимость получения согласия других органов при принятии решений об объединении административно-территориальных единиц, о назначении членов исполкомов, руководителей структурных подразделений аппарата. Ограничением самостоятельности председателя вышестоящего исполкома можно считать и утверждение на сессии Совета кандидатуры председателя соответствующего исполнительного комитета. В целом можно сказать, что по линии исполнительных органов ограничение их самостоятельности широко распространено. Не случайно закон в ст. 5 не относит принцип самостоятельности и независимости в пределах полномочий на органы местного управления.

Что касается местных Советов, то их "самостоятельность и независимость" также ограничены в той или иной степени. В более общем плане это проявляется в том, что и у них отсутствует четкое разграничение задач по уровням. Вышестоящие Советы должны координировать деятельность нижестоящих. Если говорить о конкретных нормах, то можно сослаться на закон о бюджетной системе, по которому вышестоящие Советы определяют предельные раз-

меры бюджетного дефицита для нижестоящих. Еще один характерный пример. Согласно ст. 20 закона о местном управлении и самоуправлении только депутаты областных и Минского городского Советов могут вносить кандидатуры для избрания председателя Совета. Для остальных Советов право предлагать кандидатуры закреплено за председателем вышестоящего Совета.

Статья 8. Правовое регулирование местного управления и самоуправления

Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь организуются и осуществляются на основе Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона и иных актов законодательства Республики Беларусь.

1. Вопрос о правовой основе местного самоуправления является одним из наиболее важных для определения его политико-правового статуса. Конституция и законы (по возможности с широким спектром прямого действия) должны составить его прочный юридический фундамент. В "советский" период в научной литературе также обращалось внимание на необходимость повышения роли закона в регулировании деятельности местных Советов народных депутатов. Это должно было повысить их статус как представительных органов государственной власти в условиях явного доминирования партийно-административного аппарата. В современных условиях укрепление конституционных и законодательных основ территориального управления является обязательным в свете принципов правового государства (субсидиарность, баланс интересов, разделение властей и др.).

2. Следует подчеркнуть, что с самого начала, т.е. с 1991 г., не обеспечивалось единство, системность в регулировании территориального управления. Нарушителем часто выступал сам законодательный орган — Верховный Совет, не обеспечивая необходимую четкость в определении компетенции местных органов. Например, в первоначальной редакции закона о самоуправлении (ст. 8) распоряжение природными ресурсами, в том числе и землей, было отнесено к исключительной компетенции Совета. В то же время в ст. 5 Кодекса о земле Совет наделялся правом передавать свои полномочия в части предоставления и изъятия земель исполкому. Можно привести еще немало примеров такого рода. Нужно указать на то, что законодательный орган, в определенном смысле нарушая закон, передавал отдельные нормотворческие полномочия правительству. При этом Верховный Совет не всегда определял соответствующие условия, принципы регулирования. Например, это было с таким важным вопросом, как формирование коммунальной собственности.

В постановлении о порядке введения в действие закона о местном самоуправлении был установлен только срок для принятия правительством соответствующего акта и больше ничего.

3. Что касается актов правительства, то они нередко расходились с законом в регулировании компетенции местных органов. Например, в постановлении Совета Министров от 30.01.92 г. № 45 "О ставках налога за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в окружающую среду и лимитах добычи природных ресурсов" право на установление лимитов путем принятия нормативного акта было напрямую закреплено за исполкомами областей и г. Минска, в то время как законом это допускалось только на основе поручения соответствующего Совета. Практика расширения нормотворческих прав исполкомов в ущерб правам Советов продолжалась и позднее. Так, постановлением Совета Министров РБ от 02.06.98 г. № 874 "О программе сокращения сверхнормативного незавершенного строительства на 1998–2000 годы" областным и Минскому городскому исполкомам предписано обеспечить выделение в 1998–2000 гг. средств для выполнения данных мероприятий и утвердить соответствующие программы.

В актах министерств и ведомств практически во всех случаях определялись полномочия только исполкомов по принятию решений, носящих нормативный характер. Для примера можно привести утвержденные приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства 11.09.97 г. Правила благоустройства и содержания территорий городов и городских поселков.

В последнее время это характерно и для законов. Например, в Законе от 22.05.2000 "О социальном обслуживании" речь идет только о правах исполнительных комитетов. Они вправе сами разрабатывать и реализовывать социальные программы и проекты в области обслуживания граждан, находящихся в тяжелых социальных условиях. Получается, что на основании закона данная проблематика не относится к ведению представительных органов и они не вправе даже осуществлять контроль.

4. После принятия Конституции 1994 г., установившей в Беларуси президентскую республику, в статью в качестве источников были включены и указы Президента Республики Беларусь. По логике, они не должны были входить в противоречие с законами. Но на практике указы часто "конкурировали" с ними, чему во многом способствовала сама Конституция, предоставив президенту в рамках ст. 100 широкие prerogatives и четко не определив их "связанность" законом. Однако верховенство закона все же подразумевалось. Такой подход нашел отражение в законе о Президенте Республики Беларусь. На этой позиции стоял Конституционный суд, признав ряд указов, в том числе касающихся местного самоуправления, противоречащими Конституции и законам.

Новая редакция Конституции 1996 г. закрепила иное соотношение закона и нормативных актов Президента (указов и декретов). Согласно ст. 137 Конституции при расхождении их с законом закон будет иметь верховенство только тогда, когда он предоставил право на принятие этого указа или декрета. Если они приняты без какого-либо уполномочия, надлежит руководствоваться ими. Не случайно в Конституции (ст. 7) закреплён принцип верховенства права, а не верховенства закона.

Исходя из Конституции (ст. 101) только декреты Президента имеют силу закона. По сути, это означает, что только они, а не указы, могут расходиться, конкурировать с законом. Причем декреты могут приниматься только по уполномочию Национального собрания РБ, оформленному законом. В силу "особой необходимости" Президент может издавать временные декреты, которые в трехдневный срок должны быть рассмотрены палатами парламента. Согласно Конституции не могут быть делегированы Президенту полномочия на издание декретов по ряду вопросов, в том числе если это связано с ограничением прав и свобод граждан. Однако согласно Конституции временный декрет такого рода Президентом может быть принят.

Несмотря на то, что роль закона в свете Конституции существенно снизилась, Президентом поставлен вопрос о еще более "оптимальном" его применении. В Указе от 04.03.88 г. № 79 "О некоторых вопросах законопроектной деятельности" субъектам законодательной инициативы дана установка на то, чтобы форма закона использовалась только в случае, если те или иные отношения невозможно регламентировать иными нормативными актами.

Глава 2. Органы местного управления

Статья 9. Исполнительный комитет

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица.

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета.

Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь, первый заместитель председателя, заместители (заместитель) председателя, управляющий делами (секретарь) и члены районного, городского, поселкового, сельского исполнительного комитета – председателем соответствующего исполнительного комитета по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом.

Исполнительный комитет осуществляет свои полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, исполнительные комитеты первичного и базового уровней – Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Исполнительный комитет в пределах своих полномочий принимает решения. Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета, подписываются председателем исполнительного комитета и управляющим делами (секретарем) исполнительного комитета.

Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет:

- 1) разрабатывает и вносит для утверждения в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;
- 2) разрабатывает и вносит для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

В процессе исполнения местного бюджета исполнительные комитеты вправе вносить в соответствующий Совет свои предложения об изменении по доходам и расходам этого бюджета.

Областные и Минский городской исполнительные комитеты представляют в республиканский орган государственного управления в области финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные этим органом;

3) обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, выполнение решений Совета и решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции;

4) организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, принимает решения о выпуске местных ценных бумаг и проведении аукционов;

5) распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом;

6) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности; в порядке, определенном соответствующим Советом, утверждает режим работы таких предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также согласовывает режим работы других предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от формы собственности, расположенных на подведомственной ему территории, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь; дает согласие на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы;

7) заключает договоры с юридическими и физическими лицами;

8) кооперирует с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организует их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории;

9) осуществляет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроль на подведомственной ему территории за использованием коммунальной собственности;

10) отменяет в пределах своей компетенции решения руководителей иных органов местного управления, принятые с нарушением законодательства Республики Беларусь или противоречащие решениям Совета и исполнительного комитета;

11) образует по вопросам своей деятельности комиссии, определяет их полномочия и руководит их деятельностью;

12) принимает меры по обеспечению и защите интересов территории, местного хозяйства в судебном порядке, а также в вышестоящих органах государственного управления и иных государственных органах;

13) решает в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросы землеустройства и землепользования;

14) принимает решения, направленные на защиту прав и удовлетворение законных интересов граждан, организует прием населения руководителями исполнительного комитета и его структурных подразделений, рассматривает обращения граждан и принимает по ним решения;

15) решает в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории;

16) организует разъяснение законодательства Республики Беларусь и оказание юридической помощи населению;

17) обеспечивает законность и общественную безопасность на соответствующей территории;

18) оказывает нижестоящим исполнительным комитетам и местным администрациям необходимую помощь;

19) содействует развитию народных традиций и обычаев на подведомственной территории;

20) обеспечивает исполнение законодательства Республики Беларусь по вопросам военной службы всеми должностными лицами и гражданами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями, расположенными на подведомственной территории;

21) осуществляет полномочия, предусмотренные Избирательным кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата, а также по организации обсуждения других важнейших вопросов местного и республиканского значения; вносит в установленном порядке предложения о представлении к государственным наградам и поощрениям;

22) может выступать учредителем местных средств массовой информации;

23) осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Законом и иным законодательством Республики Беларусь.

Исполнительный комитет также решает вопросы, отнесенные к компетенции соответствующего Совета, в пределах полномочий, предоставленных ему Советом или им делегированных.

Исполнительный комитет не вправе вмешиваться в компетенцию соответствующего Совета, а Совет – в компетенцию исполнительного комитета, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь и настоящим Законом.

1. В данной статье, так же, как в ст. 1 закона, определяющей понятие и систему местного управления в Республике Беларусь, закреплён общий статус исполкомов как исполнительных и распорядительных органов. Используются и ряд других характеристик: "органы исполнительной власти", "органы местного управления", "органы управления общей компетенции", "исполнительно-распорядительные органы". Эти формулировки в совокупности, казалось бы, должны давать ясное и целостное представление о правовом статусе исполкомов. Однако это не так.

Понятие "исполнительно-распорядительные органы" используется в научной литературе и законодательстве для характеристики местных органов управления уже давно. Причем с самого начала оно зафиксировало их специфическое правовое положение в условиях конституционно закреплённого верховенства представительных органов власти – Советов. Исполкомы получили статус именно исполнительно-распорядительных органов Советов. В советской государственной правовой литературе ещё в 1960-х годах отмечалось, что исполнительно-распорядительная деятельность – это не всякая управленческая деятельность, а такая, которая подготовлена и подконтрольна Советам. Исполкомы избирались из числа депутатов, действовали в рамках компетенции Советов, были им подконтрольны и подотчетны. Наиболее важные решения исполкомов утверждались на сессиях соответствующих Советов. Представительные органы имели право отменить любые решения исполкомов. Исполкомы несли перед ними ответственность, т.е. могли быть переизбраны. Исполнительные комитеты подчинялись и вышестоящим органам, действовали под их руководством, и фактический их статус определялся именно этим. Тем не менее формально они действовали как органы Советов. На практике, однако, верховенство Советов не обеспечивалось, исполкомы занимали доминирующее положение.

Перестройка территориального управления в СССР на основе закона об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства (апрель 1990 г.) одной из главных своих целей имела повышение роли Советов, усиление их влияния на исполнительный аппарат. Следует отметить, что в этом законе исполнительные органы не выделялись в качестве самостоятельного элемента в системе самоуправления.

2. В законе о местном самоуправлении в Республике Беларусь 1991 г. статус исполкомов с самого начала получился противоречивым. С одной сторо-

ны, они определялись не как самостоятельные органы самоуправления, а как организационная форма, через которую действовали Советы. Исполкомы по закону образовывались Советами, в их состав могли включаться как депутаты, так и другие лица. (Положение в отношении депутатов должно было вступить в силу с момента закрепления его в Конституции. Однако такое изменение в Основной Закон внесено так и не было.) Председатель Совета по должности являлся одновременно председателем исполкома. То есть организационная связь между представительными и исполнительными органами была еще достаточно прочной. К тому же исполкомы действовали в пределах компетенции Советов.

С другой стороны, исходя из закрепленного в законе принципа разделения функций представительной и исполнительной власти, исполкомы получили "собственную" компетенцию, включающую все вопросы управления, относящиеся к ведению Советов, кроме отнесенных к их исключительной компетенции. При этом исполкомам гарантировалась независимость в выборе форм и методов организации исполнения решений Советов. Закон установил прямой запрет на вмешательство других органов Советов в деятельность исполкомов. Такой запрет косвенно был установлен и для самих Советов, так как положение о том, что они вправе непосредственно решить любой вопрос, отнесенный к их ведению, как это было закреплено в законах о местных Советах народных депутатов, в закон о местном самоуправлении уже не вошло. Кроме того, Советы получили право отмены решений исполкомов только в случае несоответствия их законодательству. В результате исполкомы приобрели свою "исключительную" компетенцию. В такой ситуации они не только фактически, но и во многом юридически перестали быть исполнительно-распорядительными органами Советов.

3. С принятием Конституции Республики Беларусь 1994 г., закрепившей принцип разделения властей, механизм местного управления и самоуправления, и после внесения соответствующих изменений в законодательство статус Советов и исполкомов изменился, они еще более обособились и в организационном, и в функциональном (компетенционном) плане.

Указом Президента РБ от 28.11.94 г. № 222 было утверждено Временное положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей и членов исполкомов. Был установлен централизованный порядок. Причем председателей областных и Мингорисполкома стал назначать Президент Республики Беларусь. С его согласия стали назначаться члены этих исполкомов, а также председатели райисполкомов.

4. Исполкомы входят в систему органов исполнительной власти. Это положение базируется на принципе разделения властей. Уже отмечалось, что

применительно к местному самоуправлению данный принцип не должен использоваться. Местное самоуправление, его органы – это тоже элемент исполнительной власти, децентрализованная форма публичной администрации. В зарубежном законодательстве, по сути дела, не найти примера, когда исполнительные органы выведены из системы местного самоуправления в иную ветвь власти и организационную систему управления.

Раньше в законе декларировалась самостоятельность и независимость исполкомов в выборе форм и методов организации исполнения решений вышестоящих органов, в том числе правительства. В новой редакции закона данной нормы уже нет.

Совет Министров, возглавляя исполнительную власть, тем не менее не наделен общим правом отменять решения исполкомов. Такое право есть только у Президента, хотя он и не глава исполнительной власти, и вышестоящих исполкомов. Но они, в свою очередь, формально не вправе руководить исполнительно-распорядительными органами на местах.

В прежней редакции закона статус исполкомов как органов исполнительной власти конкретизировался их характеристикой как органов местного управления общей компетенции. Именно в этом качестве они и сейчас входят в систему исполнительной власти как органы, в чьем ведении находятся практически все вопросы в хозяйственной, социальной, культурной областях.

5. Раньше в законе исполнительные комитеты обозначались и как исполнительно-распорядительные органы Советов (по вопросам, отнесенным к ведению Советов). Сейчас закон об этом прямо не говорит. Но исполком хоть и не формируется Советом, по-прежнему функционально связан с представительным органом достаточно прочно, прежде всего, через органы Совета. Ведь на местном уровне система отношений не может строиться так же, как между законодательным органом и высшим органом исполнительной власти. Тем не менее размежевание (искусственное) присутствует. В таком подходе заложено противоречие, причем не только структурное, но и социально-политическое. Оно заключается в следующем. Именно Советы несут политическую, конституционно-правовую ответственность перед гражданами за решение местных дел. Но никаких действенных рычагов влияния на "свои" органы – исполкомы они не имеют. Исполкомы формируются практически без участия Советов. Представительные органы вправе отменять решения исполкомов только в случае несоответствия их законодательству. А как быть, если акт исполкома противоречит решению Совета, принятому в рамках закона? На этот вопрос ответа нет.

6. Не соответствует реальному положению дел норма статьи о том, что исполком ответствен перед Советом по вопросам, отнесенным к компетен-

ции представительного органа. Совет ведь не вправе расформировать исполком.

7. Исполнительный комитет — это коллегиальный орган. В принципе, коллегиальность способна обеспечивать принятие наиболее рациональных и "политически" сбалансированных решений. Коллегиальность должна исключать прямую иерархическую, служебную зависимость одних членов коллегии от других. Председатель коллегии не более чем "первый среди равных". В противном случае полноценного коллегиального органа управления нет, а есть орган, действующий по принципу: "Мы посоветовались, и я решил". Раньше состав исполкома утверждался Советом, причем председатель исполкома только "вносил на рассмотрение Совета предложения по кандидатурам". Они могли быть отклонены. То есть исполком не всегда формировался полностью "под председателя". Сейчас члены исполкома назначаются самим председателем по согласованию с Президентом (исполкомы областей и г. Минска) или вышестоящими исполнительно-распорядительными органами.

8. Нет ясности в вопросе о количественном составе исполкома. Раньше он решался Советом. Указом Президента РБ от 27.02.95 г. № 89 утверждена Примерная структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов. В этом документе количественно определен только руководящий состав: председатель, 1-й заместитель, заместители (3—8) председателя, управляющий делами. В отношении других членов исполкома никаких оговорок нет. Председатель исполкома сам определяет их количество, целесообразность включения того или иного лица в состав исполкома.

9. Ранее в законе четко не было определено, в каких организационных формах может быть реализована компетенция исполкома, их правовые возможности, соотношение. Указывались только акты, принимаемые исполкомом, — решения и распоряжения, но в каких случаях — не определялось. Делалась лишь оговорка, что решения принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполкома. С точки зрения административно-правовой теории и установившейся практики решения — это акты, принимаемые по наиболее важным вопросам, или имеющие нормативный характер; распоряжения — это индивидуальные акты по текущим оперативным вопросам.

Закон допускал, а точнее, прямо исходил из того, что не вся компетенция исполкома реализуется коллегиально на его заседаниях с принятием решений. Часть ее могла выполняться единолично председателем исполкома пу-

тем издания распоряжений исполкома. Сейчас исполком принимает только решения коллегиальным путем.

10. Закон не дает прямого ответа на вопрос, может ли исполком делегировать свою компетенцию отраслевым и функциональным комитетам, управлениям, отделам. Раньше в законе содержалась норма о том, что исполком может принять к рассмотрению вопросы, отнесенные к ведению отделов и управлений. На практике распорядительные полномочия передаются подразделениями аппарата исполкома — комитетам, управлениям, отделам. По сути дела, исполком как коллегиальный орган имеет сегодня "остаточную" компетенцию. Это хорошо видно, если проанализировать регламенты исполкомов. В них часто устанавливается, что на заседаниях исполнительного комитета рассматриваются вопросы, которые относятся к его компетенции и не могут быть решены единолично председателем, заместителями председателя, комитетами, управлениями, отделами, городскими организациями и администрациями районов. Таким образом, подразделения аппарата могут самостоятельно решать широкий круг вопросов от имени исполкома. Происходит широкая децентрализация (не децентрализация) компетенции. Исполкомы самостоятельно устанавливают рамки и механизм совместной компетенции с аппаратом. Однако в отличие от Советов закон не устанавливает исключительную компетенцию исполкома.

Кроме того, регламентом может быть предусмотрено, что по отдельным вопросам, не требующим обсуждения, решения могут быть приняты путем опроса, т.е. в своего рода "квазиколлегиальной" форме. Такое право вытекает из положений указов Президента, регламентирующих статус председателей исполкомов.

11. Закон ничего не говорит о порядке вступления решений исполкома в силу. Согласно закону о нормативно-правовых актах решения исполкомов областей и г. Минска, в основном, вступают в силу после включения их в Национальный реестр нормативно-правовых актов. В отношении исполкомов других уровней этот вопрос не урегулирован. Если говорить об индивидуальных актах исполкомов, в первую очередь касающихся граждан и неподчиненных организаций, то в отношении их вопрос вступления в силу также не урегулирован. Например, об этом ничего не говорит Закон Республики Беларусь от 06.06.96 г. "Об обращении граждан". Декрет Президента Республики Беларусь от 16.03.99 г. № 11, которым утверждено Положение о государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования, каких-либо правил в этом отношении также не содержит. Действие своего рода правовой, а точнее не правовой, обычной, по которому решения,

существенным, и часто негативным, образом затрагивающие интересы частных лиц, вступают в силу с момента их вынесения. Даже подача лицом жалобы (иска в суд) не приостанавливает их исполнения. Только при возбуждении судом дела и в рамках дальнейшего разбирательства, опять же по усмотрению суда, может быть приостановлено исполнение оспариваемого акта.

12. Указом Президента Республики Беларусь от 27.02.95 г. № 89 утверждена Примерная структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполнительных комитетов. Согласно указу структура областного исполкома может быть следующей:

1. Руководство исполкома:

- председатель;
- первый заместитель;
- заместители (до 6 чел.);
- управляющий делами.

2. Органы по экономическому регулированию, рыночным отношениям и потребительскому рынку:

- комитет по экономике и рыночным отношениям;
- комитет по управлению государственным имуществом и приватизации;
- управление по труду и занятости населения;
- управление торговли, общественного питания и потребительских товаров;
- управление бытового обслуживания;
- финансовое управление;
- отдел ценообразования;
- отдел внешнеэкономических связей.

3. Органы по информированию населения и связям с общественностью:

- управление информации;
- комитет по делам молодежи;
- совет по делам религий;
- отдел по архивам и делопроизводству.

4. Органы по развитию социальной сферы:

- управление здравоохранения;
- управление культуры;
- управление образования;
- управление социальной защиты;
- комитет по физкультуре и спорту.

5. Органы по сельскому хозяйству и продовольствию:

- комитет по сельскому хозяйству и продовольствию;
- комитет природных ресурсов и охраны окружающей среды;

- отдел по земельным ресурсам и землеустройству.

6. Органы по строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству:

- комитет по архитектуре, градостроительству и территориальному планированию;
- управление капитального строительства;
- управление жилищно-коммунального хозяйства;
- управление (отдел) по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- отдел энергетики и топлива.

7. Органы по охране прав граждан и организационной работе:

- управление внутренних дел;
- управление юстиции;
- управление организационно-кадровой работы;
- управление делами (общий отдел, юридический отдел, отдел писем и приема граждан, бухгалтерия, хозяйственный отдел и др.).

В городах областного подчинения структура исполнительного комитета может быть такой:

1. Руководство исполкома:

- председатель;
- первый заместитель;
- заместители (3-4 чел.);
- управляющий делами.

2. Органы по экономическому регулированию, рыночным отношениям и потребительскому рынку:

- комитет по экономике и рыночным отношениям;
- управление (отдел) торговли, общественного питания и потребительских товаров;
- финансовый отдел;
- отдел по труду и занятости населения;
- отдел по управлению государственным имуществом и приватизации.

3. Органы по информированию населения и связям с общественностью:

- отдел информации;
- отдел по работе с молодежью.

4. Органы по развитию социальной сферы:

- отдел образования;
- отдел культуры;
- отдел социальной защиты;
- отдел здравоохранения;
- комитет по физкультуре и спорту.

5. Органы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству:

- управление капитального строительства;
- управление жилищно-коммунального хозяйства;
- управление (отдел) архитектуры, градостроительства и землеустройства;
- отдел по учету и распределению жилой площади;
- инспекция природных ресурсов и охраны окружающей среды.

6. Органы по охране прав граждан и организационной работе:

- отдел внутренних дел;
- отдел записи актов гражданского состояния;
- управление организационно-кадровой работы;
- управление делами.

Закон прямо не определяет, в каком порядке утверждаются положения о структурных подразделениях аппарата исполкома. В первоначальной редакции закона это право закреплялось за Советами депутатов. В настоящее время эти вопросы решают исполнительные комитеты за редким исключением. Например, положения об областных и Минском городском комитетах по управлению государственным имуществом и приватизации утверждаются Мингосимуществом. Различный порядок назначения руководителей комитетов и управлений. В большинстве случаев они назначаются председателями исполкомов по согласованию с вышестоящими органами. В то же время руководители некоторых органов, например, областных и Минского городского комитетов природных ресурсов и охраны окружающей среды, назначаются министерством по согласованию с соответствующими исполкомами.

Статья 10. Председатель исполнительного комитета

Председатели исполнительных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими Советами.

Срок полномочий председателя сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета равен сроку полномочий соответствующего Совета.

В своей деятельности председатель областного (Минского городского) исполнительного комитета подотчетен и подконтролен Президенту Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, председатель исполнительного комитета первичного и базового уровней – Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядитель-

ным органам, а по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, подотчетен соответствующему Совету.

Не допускается, если иное не предусмотрено настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь, совмещение должности председателя исполнительного комитета с любой другой должностью, выполнение оплачиваемых работ, кроме связанных с преподавательской, научной, творческой деятельностью.

Первый заместитель председателя областного (Минского городского), районного, городского исполнительного комитета осуществляет по поручению председателя исполнительного комитета полномочия, указанные в части шестой настоящей статьи, и замещает председателя исполнительного комитета в случаях его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей.

Председатель исполнительного комитета:

- 1) возлагает исполнительный комитет, обеспечивает взаимодействие исполнительного комитета и соответствующего Совета;
- 2) назначает в установленном настоящим Законом порядке первого заместителя, заместителей (заместителя) председателя, управляющего делами (секретаря), иных членов исполнительного комитета;
- 3) назначает заместителя (заместителей) главы местной администрации (для городов, имеющих районное деление);
- 4) представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советом, другими государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами;
- 5) представляет сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о деятельности исполнительного комитета, информирует Совет и граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории;
- 6) организует работу по подготовке заседаний исполнительного комитета, ведет заседания, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений;
- 7) подписывает решения и протоколы заседаний исполнительного комитета, издает в пределах своей компетенции распоряжения;
- 8) является распорядителем кредитов по расходной части местного бюджета и внебюджетных средств;
- 9) налагает в соответствии с законодательством Республики Беларусь дисциплинарные взыскания на председателей нижестоящих исполнительных комитетов (глав местных администраций), их заместителей;
- 10) определяет структуру и штаты исполнительного комитета, его управлений, отделов и других подразделений, руководит ими; по согласованию

с соответствующими комитетами, управлениями, отделами вышестоящих исполнительных комитетов назначает на должности и освобождает от должностей руководителей отделов, управлений и других подразделений исполнительного комитета; назначает на должности и освобождает от должностей иных работников аппарата исполнительного комитета; заключает от имени нанимателя трудовые договоры (контракты) с работниками исполнительного комитета, применяет к этим работникам меры поощрения, налагает на них дисциплинарные взыскания;

11) осуществляет общее руководство деятельностью подведомственных исполнительному комитету предприятий, организаций, учреждений и объединений, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей;

12) назначает по согласованию с исполнительным комитетом на должности и освобождает от должностей руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы;

13) руководит гражданской обороной на подведомственной ему территории; в случаях стихийных бедствий, аварий, катастроф принимает меры по спасению людей и сохранению материальных ценностей, нормализации экологической обстановки, имеет право для ликвидации последствий таких чрезвычайных ситуаций привлекать население к выполнению неотложных общественно необходимых работ и использовать материально-технические ресурсы расположенных на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений независимо от форм собственности;

14) осуществляет на подведомственной ему территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, недр, растительного и животного мира;

15) привлекает деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также строительство объектов на подведомственной ему территории при нарушении природоохранного и иного законодательства Республики Беларусь;

16) распоряжается имуществом и финансовыми ресурсами исполнительного комитета;

17) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь, в том числе решениями Совета и исполнительного комитета.

1. В первоначальной редакции закона о местном самоуправлении статьи, посвященной председателю исполнительного комитета, не было. Она появи-

лась только после принятия Конституции Республики Беларусь, в Законе от 06.10.94 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь", и определила некоторые элементы правового статуса этого должностного лица — порядок назначения, представительские и организационно-кадровые функции, издаваемые акты (распоряжения). Однако председатель исполкома, хоть и обеспечивал формирование исполкома и руководство им, а также единолично решал многие вопросы от имени исполнительного комитета, еще не выделялся как заметная фигура, ключевой элемент в управлении территорией. Это проявилось после принятия Президентом Республики Беларусь Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета (утв. Указом Президента РБ от 20.11.95 г. № 476) и Положения о председателе районного, городского исполнительного комитета (утв. Указом от 18.03.96 г. № 105) с изменениями, внесенными Указом от 14.12.99 г. № 725.

Согласно этим документам он является "высшим должностным лицом" (области и г. Минска) и руководителем исполнительной власти на соответствующей территории. Председатель исполкома несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполком задач и функций. Такой его статус не вполне соответствует оформленному в законе статусу исполкома как коллегиального руководящего (по сути высшего) органа исполнительной власти на той или иной территории, фактически исключает такую роль исполкома.

2. Данная статья существенно отличается от прежних ее редакций в определении правового статуса председателя исполнительного комитета. Раньше в статье перечислялись только полномочия, касающиеся либо представительских функций, либо организационно-кадровых. По этим вопросам он принимал распоряжения. Наряду с этим, как уже отмечалось, председатель исполкома единолично реализовывал от имени исполкома его распорядительную компетенцию, издавая распоряжения исполкома.

Сейчас председатель исполкома наделен собственной компетенцией. В дополнение к этому он может реализовывать полномочия, делегированные исполкомом.

3. Кроме перечисленных в данной статье, председатель исполкома выполняет ряд функций, определенных в президентских указах. В частности, данное должностное лицо:

- согласовывает на основании решений исполкома кандидатуры на должности руководителей областных и Минского городского подразделений МВД, КГБ, инспекции ГНЧ;

- назначает представителей государства в органах управления акционерных обществ и иных субъектов хозяйствования, акции (доли) которых находятся в коммунальной собственности;
- согласовывает кандидатуры руководителей предприятий, организаций, объединений республиканской формы собственности;
- дает разрешение на принятие в рабочем порядке решений исполкома по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, путем опроса и сбора виз.

4. Закрепление некоторых полномочий за председателем исполкома вызывает сомнение и не вполне сочетается со специальным законодательством. Например, именно на председателя исполкома персонально, а не на исполнительный комитет, возложена задача обеспечивать в пределах компетенции государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов и т.д.

5. Согласно закону председатель исполкома распоряжается имуществом и финансовыми ресурсами исполкома. Это его прерогатива. На практике исполкомы (как правило, областей и г. Минска) без уполномочия соответствующих Советов депутатов формируют различные фонды – инновационные, стабильные, валютные и др. В положениях об этих фондах, принятых исполкомами, в том числе после января 2000 г., не учитываются распорядительные права председателя исполкома в рамках его самостоятельной компетенции. Например, в Положении о порядке формирования и использования средств инновационного фонда Минского городского исполнительного комитета на 2000 год, утвержденном решением Мингорисполкома от 15.06.2000 № 689, указано (п. 14), что средства фонда расходуются по решениям и распоряжениям горисполкома. Таким образом, здесь дважды допущена неточность. Во-первых, распорядителем средств по закону должен являться председатель исполкома, во-вторых, такой вид актов, как распоряжения исполкома, уже не предусмотрен законом.

6. Основания освобождения председателя исполкома определены в упомянутых уже президентских указах. Председатель исполкома может быть освобожден от должности Президентом Республики Беларусь или председателем вышестоящего исполкома за нарушение Конституции и законов Республики Беларусь, актов главы государства, постановлений и распоряжений правительства, за систематическое или грубое неисполнение служебных обязанностей. Законодательство не предусматривает возможности какого-либо участия соответствующего представительного органа в решении вопроса об освобождении председателя исполкома. Он может быть также освобожден по причинам невозможности исполнения обязанностей по состоянию здоровья

в течение 4-х месяцев подряд при наличии заявления об отставке и в других случаях, предусмотренных законодательством.

7. Исходя из всего приведенного выше, можно сделать вывод, что термин "председатель исполкома" является некорректным, не отражает реальный правовой статус этого должностного лица. Иногда его называют "мэр", "городской голова" и т. п. Это также неправильно. Они обозначают выборных лиц, а не назначенных. Сегодня для руководителей исполнительной власти на местах в Беларуси более подходят должности типа "градоначальник", "районный начальник" и т.п.

Статья 11. Местная администрация

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица. Местные администрации входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Заседания местной администрации проводятся ее главой по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава местной администрации.

Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов от установленного состава местной администрации.

Структура и штатная численность местной администрации утверждают городским исполнительным комитетом.

Местная администрация:

1) обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь и выполнение решений вышестоящих исполнительных комитетов и Советов, принятых в пределах их компетенции;

2) разрабатывает и вносит на рассмотрение городского исполнительного комитета схему управления территориями и ее развития, предложения о структуре и штатной численности местной администрации;

- 3) распоряжается коммунальной собственностью города в пределах полномочий, предоставленных соответствующим городским Советом;
- 4) организует получение бюджетных и иных доходов и осуществляет контроль за их целевым использованием;
- 5) кооперирует с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений, организует их долевое участие в социальном и экономическом развитии территории;
- 6) вносит на рассмотрение Советов и их органов, исполнительных комитетов предложения по всем вопросам местного значения и участвует в их рассмотрении;
- 7) организует в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, недр, растительного и животного мира, а также за использованием коммунальной собственности;
- 8) организует работу органов территориального общественного самоуправления, созывает собрания, в том числе собрания уполномоченных представителей граждан соответствующей территории (далее – собрание уполномоченных), обеспечивает выполнение их решений;
- 9) рассматривает обращения граждан;
- 10) разрабатывает и вносит на рассмотрение городского исполнительного комитета сметы расходов местной администрации, обеспечивает их исполнение;
- 11) решает вопросы, связанные с землепользованием, в соответствии с земельным законодательством Республики Беларусь;
- 12) организует строительство и ремонт жилищного фонда, дорог, контроль за содержанием улиц, кварталов, придомовых территорий;
- 13) содействует созданию и функционированию предприятий по обслуживанию населения соответствующей территории;
- 14) решает вопросы, связанные с укреплением общественного порядка;
- 15) организует контроль за обеспечением противопожарных мероприятий и безопасности на водах;
- 16) представляет интересы соответствующего района в государственных органах, в отношениях с предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями;
- 17) организует работу по содержанию в надлежащем состоянии памятников природы, истории и культуры, культовых сооружений;
- 18) решает вопросы трудоустройства, образования, профессиональной подготовки, социально-культурного, медицинского, торгового, транспортного, бытового и иного обслуживания граждан, проживающих на соответствующей территории, в пределах и порядке, установленных законодательством Республики Беларусь;

- 19) содействует развитию народных традиций и обычаев;
 - 20) может выступать учредителем местных средств массовой информации;
 - 20¹) осуществляет полномочия, предусмотренные Избирательным кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата;
 - 21) осуществляет иные предусмотренные законодательством Республики Беларусь полномочия, предоставленные ей соответствующим исполнительным комитетом, Советом.
- Глава местной администрации:
- 1) руководит деятельностью местной администрации;
 - 2) утверждает по согласованию с председателем городского исполнительного комитета персональный состав местной администрации, за исключением заместителей главы местной администрации;
 - 3) организует работу по подготовке заседаний местной администрации, ведет эти заседания;
 - 4) организует и контролирует выполнение решений местной администрации;
 - 5) распределяет функции между своими заместителями, другими сотрудниками местной администрации;
 - 6) подписывает договоры, финансовые и банковские документы, является распорядителем кредитов;
 - 7) применяет к сотрудникам местной администрации меры поощрения, налагает на них в соответствии с законодательством Республики Беларусь дисциплинарные взыскания;
 - 8) представляет местную администрацию в отношениях с другими государственными органами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами;
 - 9) подписывает решения местной администрации и протоколы ее заседаний, издает в пределах своей компетенции распоряжения;
 - 10) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.
- Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету.
- Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении.
- Местная администрация не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информирует граждан о своей деятельности.

1. Указом Президента РБ от 19.09.95 г. № 383 были упразднены районные в городах Советы депутатов и исполнительные комитеты. Вместо них были созданы так называемые местные администрации. Упомянутым Указом было утверждено Временное положение о местной администрации. Сейчас многие его положения перешли в закон о местном управлении и самоуправлении.

2. В статье закреплён довольно обширный перечень полномочий местной администрации. Однако многие из них она может реализовать только под руководством городского исполнительного комитета, хотя закон не закрепляет данную форму отношений. Закон говорит только о подотчётности и подконтрольности администраций исполкомам, получении "необходимой помощи". Тем самым искажается реальное положение дел.

3. Нельзя также не обратить внимание на то, как в статье урегулирован вопрос об участии местной администрации в управлении и распоряжении коммунальной собственностью. Администрация здесь может действовать самостоятельно (без делегирования прав стороны исполкома) в порядке и пределах, установленных Советом. Однако Совету администрация формально не подконтрольна и не подотчётна, только исполкому.

Права управления и распоряжения коммунальной собственностью могут делегироваться администрации городским исполкомом в порядке, определённом Советом. На практике Советы иногда устанавливают очень жесткие требования. Например, Минский городской Совет в Положении о порядке управления и распоряжения коммунальной собственностью г. Минска от 25.04.2000 установил, что Мингорисполкому запрещается без согласия Совета перераспределять компетенцию органов в сфере управления и распоряжения коммунальной собственностью.

4. Для принятия решений создается исполком местной администрации. Это не государственный орган (таковым является администрация), а организационная форма работы. Глава администрации по согласованию с председателем горисполкома утверждает его персональный состав.

5. Глава администрации по характеру полномочий отличается от председателя городского исполкома. Он не имеет самостоятельной внешнеуправленческой компетенции. Он только организует работу администрации, выполняя представительские функции. Закон не говорит о том, что ему могут быть делегированы какие-либо полномочия Советом, исполкомом, администрацией.

6. Указом Президента РБ от 27.11.95 г. № 481 утверждена примерная структура местных администраций для г. Минска и других городов с районным делением.

В структуру администрации входят:

- глава администрации;
- первый заместитель и 2-3 заместителя;
- управляющий делами;
- управление (отдел) по экономике и рыночным отношениям;
- финансовый отдел;
- отдел информации;
- отдел здравоохранения;
- отдел образования;
- отдел социальной защиты;
- отдел социальной помощи;
- отдел по культуре;
- отдел по делам молодежи;
- отдел строительства, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства;
- отдел архитектуры и землепользования;
- отдел учета, распределения и приватизации жилья;
- отдел (управление) внутренних дел;
- отдел ЗАГС;
- управление делами;
- организационный отдел.

Глава 3. Советы

Статья 12. *Советы – основное звено системы местного самоуправления*

Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления.

Советы обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности.

ти, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами.

Советы в своей деятельности исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, и общегосударственных интересов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносят по ним свои предложения в вышестоящие органы.

1. С возникновением "государства диктатуры пролетариата" Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов получили статус органа государственной власти. Их создание шло в противовес органам земского и городского самоуправления. Придание Советам такого статуса, в первую очередь, отразило в себе острое политическое противостояние в обществе, стремление определенных социальных сил к абсолютному доминированию, гегемонии. Советы призваны были стать проводниками политики большевиков на местах. На практике они все чаще выступали против центральной власти и ее откровенно репрессивных мер, в первую очередь, по отношению к крестьянству. В первые годы Советской власти в противовес этим органам большевиками создавались революционные комитеты, комитеты бедноты и т.п. Вплоть до 1930-х годов регулярно проводились досрочные перевыборы Советов. При этом к участию в них не допускался широкий круг граждан, например, в период коллективизации это были лица, имеющие "излишки продуктов".

На этапе "развитого социализма" статус Советов как представительных органов государственной власти формально характеризовал их как политическую основу государства. Представительные органы рассматривались как "главная форма воплощения суверенитета народа". Полновластие Советов означало, что в целом их система призвана концентрировать все главные внутренние функции социалистического государства. Система Советов служила формальной основой для построения систем других органов. Руководство Советов государственными органами призвано было обеспечивать единство всего механизма "общенародного" государства. Природа Советов как органов

государственной власти связывалась и с тем, что на своей территории они формально выступали как высшие государственные органы.

На деле Советы никогда не были носителями реальной политической власти, не могли оказать какое-либо существенное влияние на механизм государственного управления. Советы "властвовали, но не управляли". Именно так практически проявлялся их статус. Он имел политико-идеологическое содержание, а не функционально-управленческое. Главным было показать, что в органах власти обеспечивается широкое представительство советского народа. В этой связи Советы характеризовались как массовые организации трудящихся, обеспечивающие "реальный демократизм" советского государства.

2. В рамках сложившейся в предшествующие десятилетия политической и государственной системы Советы не смогли реализовать свою основную социальную функцию, обеспечить представительство и сочетание социальных интересов. Не смог раскрыться и их управленческий потенциал. На новом этапе развития нашего общества начали складываться предпосылки для того, чтобы Советы активнее включились в процесс государственного управления, в решение местных дел. Но для этого они должны иметь другой политико-правовой (конституционный) статус. Советы должны конституироваться как органы территориальных сообществ, представительные органы местного самоуправления. Это не ослабит, а, наоборот, укрепит их позиции в государстве, расширит их возможности действовать в интересах людей, повысит их ответственность.

3. В законодательстве Беларуси о местном самоуправлении в отличие от других стран Советы до самого последнего времени по-прежнему определялись в качестве представительных органов государственной власти, т.е. имеющих не только политическое, но и юридическое верховенство в государственном механизме. Сейчас формулировка звучит иначе – "представительные государственные органы". Это более соответствует их реальному (неопределенному) статусу. Круг их функций существенно ограничен. В целом Советам отведена уже не та роль, пусть номинальная, которую они играли при "развитом социализме". Советы сейчас не могут рассматриваться как политическая основа государственного механизма. Они не могут даже формировать местные исполнительные органы, не говоря уже о праве непосредственно решить любой вопрос управления соответствующего территориального уровня.

Советы не обеспечивают и широкого социального представительства, приближенности депутатов к избирателям и к их проблемам, поскольку численный состав Советов, установленный законом, сейчас весьма невелик (в среднем 20–40 депутатов). С таким ограничительным, "экономным" подхо-

дом нельзя согласиться. Экономия на локальной демократии обусловлена субъективными, конъюнктурными причинами. Игнорирование выборов со стороны жителей и как следствие невозможность образовать достаточно крупные Советы обусловлены, прежде всего, отсутствием у этих органов реальной власти и необходимой свободы действий.

Социально-политические аспекты этого вопроса проявляются и в том, что депутатский корпус формируется по мажоритарной избирательной системе. Подавляющее большинство депутатов не связано с партиями, являются "независимыми", фактически выведенными за рамки политики, т.е. взаимодействия социальных интересов в общегосударственном и территориальном разрезе. Сегодня местные представительные органы формируются не в рамках естественного и структурированного политического процесса, а с помощью некой "магии чисел". На наш взгляд, это не может не отразиться на качестве принимаемых ими "политических" решений (бюджет, программы развития и т.п.). Если бы Советы формировались на основе пропорциональной или хотя бы смешанной системы, это позволило бы сформировать достаточно крупные и работоспособные (и не очень обременительные для местного бюджета) представительные органы местной власти.

Если говорить о сугубо организационно-управленческих аспектах этой проблемы, то такой небольшой депутатский корпус, состоящий в основном из "профессионалов-управленцев" и "хозяйственников" разного калибра, казалось бы, вполне мог оперативно решать на заседаниях Совета широкий круг важных вопросов не только общего, но и оперативного управления. Однако законодательство такой возможности не предоставляет. Небольшой состав Советов затрудняет формирование "полновесных" комиссий Совета и т.д.

4. Наряду с тем, что закон определяет местные Советы как представительные государственные органы, он характеризует их и как органы (основное звено) местного самоуправления. Если до 1994 г. данный тезис можно было с натяжкой принять, то после вступления в действие Конституции и последовавшей за ней череды поправок в закон определять Советы как основное звено местного самоуправления нет никаких оснований. Самоуправление в Беларуси, как уже отмечалось, по своей природе государственное, его реализуют государственные органы, призванные обеспечивать, в конечном итоге, "единство власти". Кроме того, местное самоуправление предполагает верховенство представительных органов в механизме местной власти (не считая непосредственного волеизъявления жителей).

5. Закон не так категорично, как прежде, но все же говорит о "единой системе" местных Советов. При социализме также подчеркивалось их един-

ство. Оно обеспечивалось на основе принципа "демократического централизма" руководством вышестоящих органов власти нижестоящими. Законы о местных Советах, не разграничив их полномочий, фактически установили для них общую компетенцию с общими предметами ведения, задачами и функциями. То есть компетенция регулировалась по принципу "матрешки". Закон о местном управлении и самоуправлении несколько отошел от такой модели, но все же не до конца. Еще более неопределенными, неконкретными являются законодательные и иные нормативные акты, регулирующие отдельные отрасли и сферы управления. Как правило, они определяют компетенцию Советов в общем, без "привязки" к конкретному уровню.

6. В Республике Беларусь с 1991 г. установлено три уровня местных Советов – первичный, базовый и областной. Такое деление изначально не несло в себе сколько-нибудь существенного значения. Можно сказать больше – была создана фикция, этакая правовая "фата моргана". Выбор данной модели не был результатом серьезного научного исследования, экономической и территориальной реформы. Была использована сложившаяся в предшествующие десятилетия система административно-территориальных единиц и уровней управления. В этой системе города, например, разделялись по "подчиненности" району, области или республике. В законе о местном самоуправлении 1991 г. о подчиненности не говорилось, однако прежнее соподчинение территорий сохранилось, прежде всего, в виде финансово-бюджетной зависимости низовых единиц от распределительной власти вышестоящих структур. В дополнение к этому существенное значение имело "единство" компетенции местных органов разного уровня. В таких условиях определения "первичный", "базовый", "областной" ни о чем не говорят. Характерно, что в 1993 г. закон вернулся к термину "подчинение" применительно к городам.

7. В настоящее время очевидной является необходимость широкомасштабной территориальной реформы в Беларуси в сочетании с серьезными экономическими преобразованиями. В сельской местности произошла депопуляция населения. Отсутствует прирост трудовых ресурсов. По подсчетам специалистов, не только первичные единицы, но и большинство районов не в состоянии поддерживать свое социально-экономическое развитие. Специалисты предлагают разные варианты – ликвидировать низовые Советы (поселковые, сельские, городские), а их функции передать районным органам. Другие предлагают на первом этапе укрупнить сельсоветы (до 2–3 тысяч жителей), объединить города областного подчинения с районами, а в перспективе перейти к 2-звенной модели: 1-й уровень – укрупненные сельсоветы, города с прилегающими территориями в количестве 400–500 (имеется в виду количество единиц 1-го уровня), 2-й

уровень – разукрупненные области (18–20). Высказываются и другие предложения. Несомненно, на основе предложенных вариантов можно выработать оптимальную модель. Однако территориальная реформа потребует значительных экономических и организационных ресурсов. Но в первую очередь должна быть проявлена политическая воля со стороны центральной власти.

Статья 13. Избрание Советов. Срок полномочий Советов

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Советы избираются гражданами, проживающими на соответствующей территории, на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Полномочия Совета сохраняются до открытия первой сессии Совета нового созыва.

1. В настоящее время выборы Советов депутатов проводятся на основании Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11.02.2000 г. Они осуществляются по одномандатным избирательным округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Право избирать и быть избранными имеют граждане Республики Беларусь и постоянно проживающие в Республике Беларусь граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Какие-либо прямые или косвенные ограничения избирательных прав граждан в зависимости от социального положения, национальной принадлежности, времени проживания в данной местности запрещаются. В выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы. В голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

Выборы депутатов являются свободными – избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать.

Выборы депутатов являются равными – избиратель имеет один голос, избиратели участвуют в выборах на равных основаниях.

Выборы депутатов являются прямыми – депутаты избираются гражданами непосредственно.

Не допускается контроль за волеизъявлением голосующих.

2. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям, трудовым коллективам, а также избирателям путем сбора подпи-

сей. К числу субъектов выдвижения кандидатов сейчас не относятся общественные объединения, собрания граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. В Конституции (ст. 69) правом на выдвижение наделены общественные объединения, партии, трудовые коллективы и граждане. Таким образом, закон расходится с Конституцией. Seriously ограничены избирательные возможности партий. Президентом Республики Беларусь 26.01.99 г. издан Декрет № 2 "О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений". Первоначально они должны были пройти перерегистрацию до 1 июля 1999 г. Декрет установил новые требования к созданию партий в сравнении с законом о политических партиях 1994 г. Сейчас для создания партии необходимо не 500, а 1000 человек, и они должны представлять большинство областей и г. Минск.

3. Депутатами не могут быть только председатели областных, городских (кроме городов районного подчинения), районных исполнительных комитетов, судьи. Ранее это касалось других должностных лиц, назначаемых Президентом Республики Беларусь, председателем вышестоящего исполкома или по согласованию с ними. Депутат местного Совета не может быть одновременно депутатом Палаты представителей. Членом Совета Республики он может являться.

4. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также средств общественных объединений, предприятий, организаций и граждан, которые вносят их в фонд, создаваемый Центральной избирательной комиссией. Она определяет порядок их распределения и использования.

5. Выборы назначаются Президентом Республики Беларусь не позднее чем за 3 месяца до дня их проведения. Выборы в местные Советы проводятся одновременно. В случае роспуска Совета выборы назначаются в месячный срок.

Избирательные округа для выборов образуются:

- в областные Советы и Минский городской Совет – от 40 до 60 округов;
- в районный Совет – от 25 до 40 округов;
- в городской Совет городов областного подчинения – от 25 до 40 округов;
- в городской Совет городов районного подчинения – от 15 до 25 округов;
- в поселковый, сельский Советы – от 11 до 15 округов.

В пределах указанных норм число избирательных округов определяется соответствующим Советом исходя из численности населения, территории и других местных условий. От каждого избирательного округа избирается один депутат.

6. Выдвижение кандидатов в депутаты начинается за 70 дней и заканчивается за 40 дней до выборов.

Кандидатами могут выдвигаться граждане, проживающие или работающие на территории данного Совета, а также работающие на предприятиях, в организациях на территории другого Совета, но связанных с удовлетворением потребностей населения и социальным развитием данного Совета. Ранее в законе о выборах от 23.12.98 г. был дан широкий перечень лиц, которые не могли быть выдвинуты, в частности, лица, подвергнутые административному взысканию в судебном порядке, например, за мелкое хулиганство, нарушение порядка организации митингов, уличных шествий и др. Политические партии вправе выдвинуть по каждому округу только по одному кандидату при условии, что на территории округа или территориальной единицы действуют их организационные структуры.

Регистрация кандидатов начинается за 40 дней и заканчивается за 30 дней до выборов. К регистрации представляется любое число кандидатов в депутаты. Отказ в регистрации может быть обжалован в трехдневный срок в вышестоящие избирательные комиссии, а затем в суд, который должен рассмотреть жалобу в трехдневный срок.

7. Выборы признаются состоявшимися, если в них приняло участие более половины избирателей.

8. Избранным в первом туре считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что выборы признаны состоявшимися.

Если ни один из кандидатов не был избран, проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим в первом туре наибольшее количество голосов. Второй тур проводится не позднее двухнедельного срока. Выборы во втором туре признаются состоявшимися, если в них приняло участие более 25% избирателей.

Избранным считается кандидат, получивший большее количество голосов. Если при проведении первого или второго тура выборы были признаны несостоявшимися или недействительными либо кандидаты не набрали необходимого числа голосов, проводятся повторные выборы. Они считаются состоявшимися, если в них приняло участие 25% избирателей. Избранным в первом туре считается кандидат, получивший более половины голосов, во втором туре – большинство голосов.

Статья 14. Деятельность Советов

Советы осуществляют свою деятельность через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации

депутатами своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Советы самостоятельно определяют порядок своей деятельности в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.

Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственные перед ними.

Деятельность Советов обеспечивается за счет средств соответствующего местного бюджета.

Советы вправе:

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

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

3) выступать учредителями местных средств массовой информации.

Вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий, решаются соответствующими Советами совместно.

1. Данная статья определяет в самом общем виде основы организации работы местных Советов – ее организационные формы и методы. Организационной формой принято считать относительно обособленный элемент организации работы Совета (орган), в рамках которого обеспечивается как соединение, так и разделение труда депутатов в целях реализации конкретных задач, функций и полномочий Совета. Через эти формы должны обеспечиваться выявление общего мнения депутатов, их воли, коллективное принятие решений, непосредственная индивидуальная и коллективная работа с населением. Через эти формы избиратели должны иметь возможность влиять на работу каждого депутата и на весь Совет в целом.

По кругу дел различают формы, связанные с осуществлением общей компетенции Совета. В первую очередь это – сессия. Сюда следует также отнести президиум Совета, председателя Совета. Специальные формы – заместители председателя Совета, постоянные и временные комиссии. Они действуют по функциональному, отраслевому принципу или решают какую-либо конкретную проблему. К специальным формам можно также отнести "заседания

депутатов" Советов. Данный институт предусмотрен Избирательным кодексом для выборов членов Совета Республики. С этой целью проводятся заседания депутатов Советов базового уровня, а также депутатов Минского городского Совета.

Раньше к числу организационных форм работы Совета закон относил и исполнительный комитет. До 1990-х годов исполкомы были выборными органами Советов, состояли из депутатов. Они действовали в пределах ведения Советов, под их руководством. Советы имели право непосредственно решать вопросы своего ведения, отменять любые акты исполкомов как своих органов. В настоящее время, как уже отмечалось, статус исполкомов иной.

2. В статье указывается, что Советы самостоятельно определяют порядок своей деятельности в соответствии с законодательством. Закон о местном управлении и самоуправлении закрепляет ряд норм, регулирующих процедурно-процессуальные аспекты работы Совета на сессии. В ст. 16 закона установлен вкворм для ее проведения, закреплено требование открытости заседаний, выражен подход к проведению закрытых заседаний. Кроме того, в законе определен общий принцип принятия решений, порядок выдвижения и избрания председателя Совета, его заместителя. Большое число процедурных вопросов работы сессии, президиума, комиссий Советов могут регулировать самостоятельно в своих регламентах.

В некоторых вопросах закон содержит менее категоричные, в других – более категоричные, чем это нужно, требования. Причем и в том, и в другом случае закон исходит из понимания Советов, в первую очередь, как органов государственной власти, а не местного самоуправления, территориальных сообществ. Например, Совет наделен полной свободой усмотрения (дискреционной властью) при решении вопроса о проведении закрытых заседаний. Это может ущемлять права и законные интересы граждан. Основания для принятия такого решения должны быть ограничены законом, уставом самоуправления, регламентом Совета. С другой стороны, закон категорично определяет форму голосования (тайное) при избрании председателя Совета. Несомненно, она в большей степени обеспечивает свободное волеизъявление. Однако данный вопрос Совет все же мог бы решать самостоятельно в своем регламенте. Следует иметь в виду, что статус председателя Совета сегодня отличается от того, когда он возглавлял одновременно исполком.

Еще больше ограничена процессуальная самостоятельность Советов при утверждении кандидатур председателей исполкомов, назначенных Президентом или председателями вышестоящих исполнительных комитетов. Указом Президента Республики Беларусь от 28.11.94 г. № 222 утверждено Временное положение о порядке назначения на должности и освобождения от должностей

степей председателей и членов исполнительных комитетов. Этим документом установлено обязательное открытое голосование.

3. Эффективность работы Совета во многом зависит от правового статуса депутата, его гражданской позиции, компетентности. В настоящее время действует Закон Республики Беларусь "О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь" от 27.03.92 г. Согласно ему депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами, в состав которых он входит. Депутат имеет право:

- избирать и быть избранным в органы Совета;
- участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом органа (исполком уже не является органом Совета);
- предлагать вопросы для рассмотрения Советом и его органами (по отношению к исполкому это не применяется; например, согласно регламенту Минского горисполкома депутаты горсовета могут участвовать в его заседаниях с совещательным голосом, но не вправе вносить вопросы на рассмотрение исполкома);
- вносить предложения и замечания по повестке дня сессии, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- вносить проекты решений и поправки к ним;
- вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчета или информации любого органа и должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету;
- вносить предложения об освобождении от обязанностей должностных лиц, о других кадровых перестановках в подчиненных или подконтрольных Совету органах (исполком не подчинен Совету, но все же подконтролен);
- предлагать к рассмотрению Советом вопросы о проведении проверок исполнения законов, решений Совета подотчетными органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета;
- обращаться с запросами, участвовать в обсуждениях, задавать вопросы докладчикам и председательствующим на заседаниях.

Депутат по общему правилу на сессии вопросу может передать председательствующему текст своего выступления, предложений и замечаний, которые подлежат включению в протокол сессии и учитываются при принятии решений. В случае их отклонения депутату дается обоснованный ответ. Депутат, несогласный с решением Совета или его органа (исключая исполком), имеет преимущественное право на изложение своего особого мнения на их заседаниях.

Депутат имеет право на депутатский запрос. Согласно закону депутатский запрос – это заявляемое депутатом или группой депутатов на сессии Совета

требование дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов на территории Совета. Депутатский запрос включается в повестку дня сессии в порядке, определяемом регламентом Совета. На запрос должен даваться официальный ответ в 10-дневный или иной установленный Советом срок. По результатам обсуждения запроса Советом принимается решение. Запрос, ответ на него и принятое Советом решение должны доводиться до сведения общественности через средства массовой информации или иным путем.

Предложения и замечания, высказанные (заявленные письменно) депутатом на сессии, рассматриваются Советом или его органами либо направляются на рассмотрение другим органам и должностным лицам. О результатах должно быть письменно сообщено депутату не позднее чем в месячный срок.

4. В соответствии с законом о статусе депутата местного Совета полномочия депутата начинаются со дня принятия Советом решения об их признании и заканчиваются в день открытия первого заседания Совета нового созыва или в связи с досрочным прекращением полномочий.

Основанием для досрочного прекращения полномочий депутата являются:

- избрание или назначение депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с депутатским статусом;

- личное заявление депутата;
- признание результатов выборов недействительными;
- вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении лица, являющегося депутатом;
- прекращение гражданства Республики Беларусь;
- признание судом недееспособным;
- отзыв депутата как не оправдавшего доверия избирателей;
- несогласие депутата в течение 3 месяцев оставить работу, несовместимую с обязанностями депутата.

5. Согласно закону о статусе депутата местного Совета депутат по поручению Совета, его органов или по собственной инициативе может участвовать в проверках работы расположенных на территории Совета государственных органов, предприятий и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомиться с необходимыми документами. В целях осуществления своих полномочий в избирательном округе депутат имеет право участвовать в рассмотрении органами государственной власти и управления вопросов, затрагивающих интересы его избирателей, требовать их решения. Эти органы обязаны одновременно извещать депутата о рассмотрении таких вопросов. На практике это требование закона не всегда выполняется.

Депутат обязан регулярно информировать население о работе Совета, о выполнении своей предвыборной программы. Он должен участвовать в организации и контроле исполнения законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, решений Совета и его органов. Следует отметить, что данная норма вступает в противоречие с положениями закона, касающимися местных исполнительных органов, так как это является их prerogative.

6. Депутат рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы избирателей, обеспечивает их разрешение, ведет прием граждан на территории своего избирательного округа, изучает общественное мнение, вносит предложения в соответствующий Совет, а при необходимости – в другие государственные органы.

Депутат вправе осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных органах, учреждениях и организациях. Депутат вправе обращаться во все государственные органы, предприятия, учреждения и организации по вопросам своей депутатской деятельности и принимать участие в их рассмотрении. Депутат пользуется правом беспрепятственного посещения на территории Совета государственных органов, организаций и безотлагательного приема их руководителями.

Закон устанавливает, что, обнаружив нарушение законности, прав и охраняемых законом интересов граждан, депутат как представитель государственной власти вправе на месте потребовать прекращения нарушения. Факт нарушения может фиксироваться в протоколе, составленном депутатом или по его требованию представителем соответствующего правоохранительного или контрольного органа. Должностные лица, к которым обращено требование депутата, обязаны немедленно принять меры к устранению нарушения. В случае неприятия мер они несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

В Кодексе об административных правонарушениях Республики Беларусь подход несколько иной: предусматривается только право должностных лиц, уполномоченных Советами, составлять протоколы о совершении административных проступков, предусмотренных ст. 167^а (действия по созданию противозаконных объединений граждан) и ст. 172^а (нарушение законодательства о СМИ).

Кодексом определена ответственность за оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса, несвоевременное его рассмотрение или умышленное представление неполной или неточной информации по запросу. Согласно ст. 167^а это влечет ответственность в виде штрафа в размере от 1 до 3 минимальных зарплат. Характерно, что протокол о данном нарушении вправе составлять не представители Советов, а должностные лица исполкомов.

7. В марте 1996 г. из закона исключена глава IV "Организация работы с наказами избирателей". В качестве таковых именовались поручения, выданные избирателями и принятые кандидатом в депутаты, по вопросам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, реализация которых относится к ведению соответствующего Совета. Исполкомы с учетом замечаний постоянных комиссий готовили сводные планы мероприятий по выполнению наказов и представляли их на рассмотрение Советов. Исполкомы обеспечивали выполнение наказов, не реже одного раза в год докладывали Советам о ходе выполнения решений по наказам избирателей. Советы держали на контроле вопрос о наказах и на сессиях рассматривали ход их выполнения. Например, один из горсоветов первичного уровня 21-го созыва, начиная свою деятельность, в 1990 г. принял 27 наказов. В 1993 г. депутаты рассмотрели вопрос о их выполнении на своей сессии. К этому моменту было реализовано 16 наказов, два наказа выполнялись, на 1994–1995 гг. было запланировано выполнить 6 наказов. То есть определенные результаты достигались, а значит обеспечивались реальные потребности конкретных жителей.

Отказ от института наказов был вызван рядом причин. Прежде всего на это повлияло серьезное ухудшение экономической ситуации в республике. Местные власти оказались не в состоянии обеспечить решение тех "болевых" проблем, которые уже накопились и продолжают год от года накапливаться в социальной сфере (жилье, здравоохранение, благоустройство и т.д.). Именно эти проблемы находили свое отражение в наказах избирателей. На это повлияли и организационно-функциональные факторы в системе государственной власти. В силу принципа разделения функций между Советами и исполкомами влияние представительных органов на решение местных дел заметно ослабло. Институт наказов не вписывался в эту схему, ограничивал самостоятельность местной администрации, которая не несет ответственности перед населением. Теоретический же фундамент, подведенный под такого рода новацию, основывался на идее "свободного" мандата, когда депутат рассматривается не как представитель избирателей своего округа, а как представитель всей территории, и не должен быть связан "настроениями" избравших его жителей.

Исключив положения о наказах избирателей, законодатель тем не менее сохранил норму об отзыве депутата, не оправдавшего их доверие. Процедура отзыва определена в Избирательном кодексе Республики Беларусь.

Сейчас избиратели должны ориентироваться исключительно на предвыборную программу депутата, а именно на те ее положения, которые содержат конкретные инициативы. Если наказы предполагали выработку органами власти программы по их реализации, то сейчас этого нет. В результате депутат, на наш взгляд, становится заложником ситуации, на которую он практически не может повлиять.

8. В статье определяются основы взаимоотношений в рамках "единой системы местных Советов". Несмотря на то, что в законе установлен принцип самостоятельности и независимости каждого звена Советов, тем не менее сохраняется прежнее деление их на выше- и нижестоящие органы, характерное для отношений руководства–подчинения. И хотя такого рода отношения между Советами закон исключает, все же он исходит из необходимости обеспечить ведущую, "организаторскую" роль Советов более высокого уровня. В законе определена общая задача вышестоящих Советов – обеспечение координации, т.е. согласование, направление деятельности нижестоящих органов, а также оказание им организационно-методической помощи. Таким образом, по закону Советы более высокого звена несут ответственность не только за решение местных управленческих задач своего территориального уровня, но и за результаты деятельности низовых Советов. При этом ни закон о местном управлении и самоуправлении, ни другие законодательные акты не раскрывают содержание координационной деятельности Советов – по каким направлениям и в каком виде она должна осуществляться с учетом декларированной самостоятельности местных представительных органов.

Следует, однако, отметить, что определенная законом задача не конкретизирована как обязанность, невыполнение которой действительно может повлечь ответственность, например, в виде роспуска по решению Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

9. В январе 1995 г. Президиумом Верховного Совета Республики Беларусь было принято Постановление "Об усовершенствовании работы местных Советов народных депутатов в связи с разделением представительной и исполнительной власти". Было внесено предложение закрепить в законе, что кандидатуры на должности председателей Советов вносятся председателями вышестоящих Советов. Кроме того, местным Советам было рекомендовано рассмотреть на сессии вопросы владения, пользования, распоряжения ими имуществом, относящимся к коммунальной собственности, одобрить примерную структуру аппарата Совета. В июне 1996 г. Президиум Верховного Совета также рассматривал вопросы работы местных Советов. Было принято решение продолжить практику заслушивания информации, не реже одного раза в полгода проводить встречи руководителей Советов областного и базового уровня с руководством Верховного Совета. С целью оказания организационной и методической помощи было признано необходимым закрепить за областными и г. Минском членами Президиума, Верховному Совету было предложено периодически проводить парламентские слушания по проблемам, возникающим в деятельности местных Советов, с участием руководителей областных, районных и городских органов власти и управления.

В настоящее время эти вопросы находятся в ведении Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь.

10. В законе с самого начала было закреплено право Советов по взаимному соглашению перераспределять отдельные свои полномочия между собой. Первоначально это касалось и исполкомов, рассматривавшихся как органы Советов и реализующих свои полномочия в вопросах, отнесенных к ведению представительных органов. Сейчас ситуация иная: исполкомы – это не органы Советов. Для системы местного управления механизм договорного перераспределения компетенции прямо не предусмотрен. Все это значительно сужает поле административного договора в территориальном управлении. А значит, существенно ослаблены самоорганизующие начала, без которых система попросту не может функционировать.

Следует иметь в виду, что возможность перераспределения касается только хозяйственной и социально-культурной сфер.

На практике договорный механизм не действует. Закреплена совершенно новая юридическая конструкция (административный договор). Однако ее элементы ни в этом законе, ни в других актах не определены. Например, может ли в рамках договора присутствовать подчинение одной стороны другой? Может ли у сторон быть право на одностороннее изменение или расторжение договора и т.д.? Нет и теоретических выкладок, посвященных этому виду административного соглашения. Следует иметь в виду и то, что в целом разграничение компетенции Советов и исполкомов в действующем законодательстве не обеспечено.

Статья 15. Регламент Совета

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, рассмотрения депутатских запросов, организации предвазительного обсуждения населением важных вопросов местного значения и решения других вопросов организации работы Совета и его комиссий, а также ответственность депутатов в соответствии с законодательством Республики Беларусь за систематическое неучастие в работе Совета без уважительных причин.

1. Данная статья впервые появилась в законе в 2000 г. Согласно Закону Республики Беларусь от 10.01.2000 "О нормативных правовых актах" регламент – это нормативно-правовой акт, изданный государственным органом и содержащий совокупность правил, определяющих процедуру деятельности

соответствующего органа. Регламенты областных и Минского городского Совета подлежат включению в Национальный реестр правовых актов после прохождения правовой экспертизы в министерстве юстиции.

2. В статье определен перечень вопросов, которые должны найти отражение в регламенте. Перечень этот не исчерпывающий. Например, в регламенте должен быть специально определен порядок рассмотрения проекта локального акта, предложенного жителями (правотворческая инициатива – ст. 31 закона).

На наш взгляд, недостаточно последовательно закон регулирует вопрос о проведении обсуждений проектов наиболее важных решений с жителями. Говорится об организации обсуждения, но не указывается, должен ли Совет определить в регламенте перечень этих вопросов. Их закрепление более отдалено бы началам демократии, принципу гласности и учета общественного мнения, закрепленному в ст. 5 закона.

Статья 16. Сессия Совета

Основной формой деятельности Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Первая сессия вновь избранного Совета созывается соответствующей территориальной избирательной комиссией при избрании более 50 процентов 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.

Сессии Совета созываются председателем Совета, а в случае невозможности исполнения им своих обязанностей или по его поручению – его заместителем. Сессия Совета может быть также созвана:

президиумом Совета;

по инициативе не менее чем одной трети депутатов, председателя соответствующего исполнительного комитета, а также избирателей, проживающих на данной территории, в количестве не менее 10 процентов их списочного состава;

по требованию Президента Республики Беларусь, вышестоящего Совета в случаях нарушения Советом законодательства, ущемления прав и охраняемых законом интересов граждан.

Сессия Совета проводится открыто и гласно, за исключением случаев, когда по решению Совета необходимо проведение закрытого заседания.

Сессия правомочна, если в ней участвует более половины от числа избранных депутатов.

Вопросы на рассмотрение сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты, а в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, – председатель исполнительного комитета, исполнительный комитет, местная администрация, органы территориального общественного самоуправления, избиратели.

Исключительно на сессиях Совета рассматриваются и решаются следующие вопросы:

- 1) утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении, внесение при необходимости изменений в бюджеты;
- 2) установление в соответствии с законом Республики Беларусь местных налогов и сборов;
- 3) определение в пределах, установленных законом Республики Беларусь, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- 4) назначение местных референдумов;
- 5) признание полномочий депутатов, досрочное прекращение их полномочий;
- 6) избрание и освобождение от обязанностей председателя Совета и его заместителя;
- 7) утверждение в установленном порядке в должности председателя исполнительного комитета;
- 8) утверждение структуры Совета, определение расходов, необходимых для его содержания и деятельности;
- 9) образование и упразднение президиума, постоянных и временных комиссий Совета, утверждение и изменение их состава, избрание и освобождение от обязанностей их председателей;
- 10) заслушивание отчетов председателя Совета, постоянных комиссий, других органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых, назначаемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации председателя исполнительного комитета;
- 11) отмена в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжений председателя Совета и председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета, нижестоящего Совета, актов органов территориального общественного самоуправления;
- 12) рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений;
- 13) утверждение и изменение регламента Совета;
- 14) решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

15) принятие решений о выпуске местных займов;

16) перераспределение полномочий между Советами различных уровней, делегирование отдельных полномочий исполнительному комитету, местной администрации, органам территориального общественного самоуправления;

17) определение в соответствии с законодательством Республики Беларусь порядка компенсации депутатам расходов, возникающих при исполнении ими своих обязанностей;

18) иные вопросы, отнесенные к компетенции Совета законодательством Республики Беларусь.

1. Сессия занимает главное место среди организационно-правовых форм работы Совета. В сессии наиболее полно проявляется его качество как представительного органа власти. Здесь происходит окончательное согласование позиций депутатов, реализуется наиболее важная часть компетенции Совета.

Сессия – это одно или несколько последовательных заседаний Совета с одной общей повесткой дня. Сессия наряду с общими заседаниями Совета состоит также из заседаний его президиума, постоянных и иных комиссий, проводимых в период между заседаниями Совета.

2. Закон с самого начала установил двойственный подход к решению вопроса о правомочности работы Совета. Для того, чтобы вновь избранный Совет смог начать функционировать (собраться на первую сессию), сейчас достаточно избрания 50% от общего числа депутатов, установленного для данного Совета (ранее требовалось 2/3). Это само по себе уже снижает уровень его легитимности. Для правомочности сессии "платка" снижена еще вдвое – 50% от количества избранных депутатов. То есть Совет фактически сможет работать при наличии чуть более 1/4 от общего состава. С таким "гибким" подходом нельзя согласиться. Например, для Минского городского Совета установлено количество депутатов – 55, избрано 36, значит, сессии могут проводиться при участии 18 депутатов (1/3 общего состава). Это еще не самый худший вариант. Вполне вероятно, что в республике есть немало мест, где этот показатель еще меньше. Закон сам поощряет недисциплинированность депутатов, отстранение от участия в решении местных проблем.

Следует указать, что законодатель самому не всегда удается избежать некорректности при решении вопроса о правомочности заседания Совета. Например, в ст. 102 Избирательного кодекса определено, что заседание Минского городского Совета депутатов по выборам членов Совета Республики правомочно при наличии более половины от *общего* числа избранных депутатов.

При решении вопроса о кворуме, обеспечивающем правомочность заседаний Совета, необходимо учитывать, что законодательство о выборах уже существенно снизило «порог» голосов для признания выборов состоявшимися и избрания депутатов. Снижено в несколько раз и само число депутатов, избираемых в Совет того или иного уровня.

В зарубежном законодательстве установлен единый критерий правомочности работы представительного органа — большинство голосов от общего состава.

3. В статье определен круг вопросов, которые должны рассматриваться исключительно на сессии. Перечень содержит 17 конкретных позиций, в п. 18 сделана дополнительная отсылка. В первоначальной редакции закона сюда входило 22 пункта, в том числе образование и упразднение органов управления, утверждение их структуры, штатов, расходов на их содержание, решение о выпуске акций, предоставление налоговых льгот, принятие решений и установление правил, предусматривающих административную ответственность и др. То есть Совет, как уже отмечалось, непосредственно должен был решать важные вопросы как общего, так и индивидуального плана. Не случайно Совет определялся как основное звено самоуправления.

В Конституции (ст. 121) закреплено только 5 исключительных полномочий Совета:

- утверждение программ экономического и социального развития;
- утверждение 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.

Поскольку в Конституции не была сделана оговорка, данный перечень следовало бы считать исчерпывающим. Тем не менее в законе число вопросов, рассматриваемых исключительно на сессии Совета, оказалось гораздо большим, прежде всего, за счет организационных вопросов. Что касается вопросов территориального управления, то Конституция оставила для Советов самый необходимый минимум, за пределами которого о значении представительных органов вообще можно было бы не говорить.

4. Зарубежное законодательство подходит к этому вопросу по-другому. В Конституции исключительные права представительных органов, как правило, не устанавливаются, но в законах о самоуправлении их перечень достаточно велик. Например, в соответствии с законом Польши о местном самоуправлении 1990 г. к исключительной компетенции Совета или Рады гмины (общины) относятся: 1) принятие устава гмины; 2) выборы и отзыв исполнительного

органа, принятие решений о направлениях его деятельности; 3) принятие бюджета гмины; 4) принятие местных планов землепользования; 5) принятие экономических программ; 6) принятие решений о налогах и сборах; 7) покупка, продажа и залог земельных владений, сдача их в аренду на срок свыше 3-х лет; 8) выпуск облигаций и определение принципов их размещения; 9) взятие долгосрочных ссуд; 10) определение максимального размера и общего лимита краткосрочных ссуд, получаемых исполнительным органом; 11) создание акционерных компаний и участие в них, их ликвидация (выход); 12) определение условий внесения взносов, изъятия и продажи паев и акций исполнительным органом; 13) создание, реорганизация и ликвидация предприятий и организаций гмины; 14) решение других вопросов, делегированных Совету законодательными актами.

По закону другого нашего ближайшего соседа, Литвы, о местном самоуправлении от 07.07.94 г. за Советом закреплено 29 полномочий, в том числе избрание мэра, образование управы, утверждение структуры местной администрации; назначение контролера, утверждение статута (устава) Совета, положения о деятельности мэра, управы, контролера; утверждение цен и тарифов на услуги предприятий самоуправления; установление местных сборов, создание, реорганизация и ликвидация предприятий, учреждений; установление размера платежей или компенсаций за выкупаемые земельные участки, за пользование объектами и природными ресурсами; установление порядка утверждения договоров с другими единицами самоуправления, предприятия; предоставление финансовых льгот и др.

5. В пункте 18 данной статьи сделана отсылка к текущему законодательству. На наш взгляд, эта норма некорректна. Буквально ее нужно понимать так, что в нормативных актах могут устанавливаться дополнительные вопросы, которые должны решаться только на сессии Совета. Однако это не соответствует реальному положению дел.

Статья 17. Решения Совета

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает решения. Решение принимается тайным или открытым голосованием, в том числе и поименным. Решение Совета принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. В случае, предусмотренном пунктом 2 части второй статьи 27 настоящего Закона, решение принимается не менее чем двумя третями голосов от числа избранных депутатов.

Решения Совета должны соответствовать законодательству Республики Беларусь. Решения Совета, принятые в пределах его компетенции, обя-

зательны для исполнения нижестоящими Советами, исполнительными комитетами, местными администрациями, иными расположенными на соответствующей территории государственными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

Решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета.

Решения Совета вступают в силу в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь. Решения Совета доводятся до сведения исполнителей не позднее чем в семидневный срок со дня их принятия.

1. Отдельная статья, посвященная решениям Совета, появилась впервые в последней редакции закона. Прежде эти положения были изложены в статье о сессии. В форме решения Совета могут приниматься нормативные акты, содержащие общеобязательные предписания постоянного или временного характера и рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Решение Совета может быть принято и по вопросу индивидуального применения. Это предусмотрено законом о нормативно-правовых актах.

2. Совет, в основном, свободен в выборе формы голосования при принятии решения. Вместе с тем законом установлена обязательная форма голосования при принятии некоторых решений, касающихся выборов или назначения ряда должностных лиц. Как уже отмечалось, по вопросу об утверждении кандидатуры председателя исполнительного комитета производится открытое голосование. Председатель Совета должен избираться тайным голосованием.

3. По общему правилу, решения Совета принимаются простым большинством голосов от числа избранных депутатов. Законом сделано лишь одно исключение. Когда решается вопрос о самороспуске представительного органа, проголосовать за это должно не менее двух третей от числа избранных депутатов. Закон специально не регулирует вполне возможную ситуацию, когда голоса депутатов могут разделиться поровну. По всей вероятности, данный пробел можно было бы восполнить в регламенте Совета, указав, что при равенстве голосов принятым считается то решение, за которое проголосовал председатель Совета.

4. Закон установил общее требование о необходимости соответствия решений Совета законодательству. Понятие законодательства не отождествляется с законами. Туда входят многочисленные акты, имеющие силу закона (декреты

и указы президента), постановления правительства, акты центральных министерств и ведомств. Практически любая отрасль или сфера государственного управления регулируется нормативно-правовыми актами разной юридической силы, издаваемыми различными центральными органами государства.

В настоящее время все они включаются в Национальный реестр правовых актов после соответствующей юридической экспертизы и, как правило, вступают в силу после официального опубликования в реестре, если в них не указан иной срок. Нормативные решения областных Советов и исполнительных комитетов, Минских городских Совета и исполкома, принятые после 01.01.2000, также проходят экспертизу в Министерстве юстиции в 10-дневный срок. Правительство до 01.07.99 г. должно было разработать и представить для согласования в Администрацию Президента Республики Беларусь порядок проведения правовой экспертизы решений местных Советов и исполнительных комитетов.

5. Закон о местном управлении и самоуправлении не содержит норм, определяющих порядок вступления решений Совета в силу, делая отсылку к законодательству. В законе о нормативно-правовых актах данный вопрос решен только в отношении нормативных решений областных (г. Минска) органов. Они, по общему правилу, вступают в силу после опубликования в Национальном реестре. Что касается других органов местного управления и самоуправления, то в отношении их актов законодательство молчит. В ст. 15 настоящего закона, касающейся регламента Совета, также отсутствует ориентир для установления такого порядка. Тем не менее на практике данная позиция находит отражение в регламентах. Например, в регламенте Минского городского Совета было установлено, что его решения вступают в силу со дня их подписания, если в них самих не указан иной срок. Думается, это упрощенный подход. В регламенте должен быть более четко очерчен круг или характер решений, для которых должны предусматриваться специальные правила вступления их в силу.

За рубежом этот вопрос решается либо в законе о местном самоуправлении, либо в законе об общей административной процедуре, что более предпочтительно. Практика показывает, что несоблюдение установленного порядка вступления акта в силу часто приводит к серьезным негативным последствиям для граждан и организаций. В результате возникают острые конфликты между ними и государственными органами. (См. также п. 11 комментария к ст. 9.)

6. Согласно данной статье решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предваритель-

ного обсуждения их населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета. Данная норма не носит императивного характера, предполагает свободное усмотрение депутатов. На наш взгляд, это неправильно. (См. также комментарий к ст. 15.)

Статья 18. Образование органов Советов

Советы самостоятельно образуют свои органы, определяют их структуру и полномочия, устанавливают расходы на их содержание в соответствии с настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Организационно-техническое и иное обеспечение деятельности Совета и созданных им органов осуществляется аппаратом Совета и исполнительным комитетом.

1. В развитие принципа самостоятельности и независимости Советов закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь закрепил право представительных органов самостоятельно образовывать свои органы, определять их полномочия, устанавливать структуру, штаты и расходы на их содержание. Это касалось и исполнительно-распорядительных органов, поскольку они имели статус органов Советов, местного самоуправления. До принятия закона образование органов Советов, их виды, функции, полномочия регламентировались законами о местных Советах народных депутатов, Положением о постоянных комиссиях местных Советов народных депутатов, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета БССР от 09.04.81 г., положениями об отделах, управлениях исполнительных комитетов, утверждаемыми Советом Министров БССР. Эти документы предусматривали обязательный перечень, полномочия образуемых Советами органов. В постановлении о порядке введения в действие закона о местном самоуправлении на правительство возлагалась обязанность только разработать примерный перечень отделов, управлений и других органов исполнительных комитетов местных Советов.

2. Закон о местном самоуправлении предусматривал, что организационно-техническое обслуживание Совета и его органов должен обеспечивать единый рабочий аппарат. В настоящее время аппарат Совета может состоять из помощника председателя, а также сектора по обеспечению деятельности Совета в структуре исполкома. Структура сектора следующая: заведующий, юриконсульт, референты комиссий, бухгалтер Совета, секретарь.

Статья 19. Президиум Совета

В областных (Минском городском), районном, городском (города областного подчинения) Советах создаются президиумы. Работу городского (города районного подчинения), поселкового и сельского Советов организует председатель соответствующего Совета.

В состав президиума Совета входит председатель Совета, его заместитель (заместители), председатели постоянных комиссий Совета. По решению Совета в состав президиума могут входить иные депутаты Совета. Председатели постоянных комиссий, входящие в состав президиума, исполняют свои обязанности, не порывая с основной служебной или производственной деятельностью.

Основной формой деятельности президиума Совета является заседание. Заседания президиума Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

Заседания президиума Совета созывает и ведет председатель Совета, а в его отсутствие – заместитель председателя Совета. Решения президиума Совета принимаются большинством голосов от его состава. Заседание президиума Совета является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от его состава.

Президиум Совета:

- 1) организует работу по созыву сессий Совета, сообщает депутатам и доводит до сведения населения время и место проведения сессии, а также вопросы, вносимые на рассмотрение Совета, и принятые по ним решения;
- 2) осуществляет руководство подготовкой сессий Совета и вопросов, вносимых на их рассмотрение;
- 3) координирует деятельность постоянных и временных комиссий и депутатских групп, вносит на рассмотрение Совета предложения о создании постоянных комиссий Совета;
- 4) организует контроль за выполнением решений Совета;
- 5) информирует Совет о своей деятельности;
- 6) оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий и обеспечивает их необходимой информацией;
- 7) оказывает помощь депутатам в проведении приема граждан, подготовке отчетов перед избирателями, трудовыми коллективами;
- 8) вносит на сессию Совета предложения по вопросам, связанным с реализацией прав и исполнением обязанностей депутатов, в том числе с освобождением депутатов от исполнения ими производственных обязанностей на время подготовки и проведения сессий Совета, заседаний его постоянных и временных комиссий;

9) организует взаимодействие Совета с исполнительными комитетами и местными администрациями, общественными объединениями, трудовыми коллективами и органами территориального общественного самоуправления;

10) обеспечивает гласность работы Совета;

11) организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важнейших вопросов местного значения; обеспечивает широкое участие трудовых коллективов, общественных объединений и граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения;

12) обеспечивает рассмотрение обращений граждан, адресованных Совету;

13) рассматривает вопросы о наградах и поощрениях трудовых коллективов и граждан в пределах компетенции Совета и вносит в установленном порядке предложения о представлении к наградам и поощрениям;

14) осуществляет полномочия, предусмотренные Избирательным кодексом Республики Беларусь и иными актами законодательства Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата;

15) вносит в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, на рассмотрение Совета вопросы о досрочном прекращении полномочий депутатов;

16) принимает к рассмотрению адресованные ему запросы и дает на них ответ в порядке и сроки, установленные законодательством Республики Беларусь;

17) направляет на заключение соответствующих постоянных комиссий проекты решений Совета, при необходимости организует их предварительную юридическую и иную экспертизу;

18) вносит на рассмотрение сессии Совета предложения по заявлениям и жалобам на решения и действия исполнительного комитета;

19) осуществляет иные определенные регламентом Совета функции в рамках полномочий Совета.

1. Законом местным Советам областного и базового уровня разрешено издавать в качестве своих органов президиумы. Каждый Совет решает этот вопрос по своему усмотрению. Данная статья имела и в первоначальной редакции закона. В 1994 г. она была исключена, затем вновь появилась в тексте. Главной причиной исключения, как представляется, стал конфликт депутатов и исполнительных структур. Требование закона о том, чтобы президиум не вмешивался в исполнительно-распорядительную деятельность, на местах не всегда соблюдалось и понималось по-разному. Возникали споры и из-за противоречий в законе, когда речь шла о реализации общей компетенции Совета.

2. При характеристике правового положения президиума Совета следует учитывать, что в настоящее время численный состав представительного органа заметно сократился и позволяет Совету действовать более оперативно, непосредственно на заседаниях решать большее число вопросов. За счет этого должна повыситься и ответственность каждого депутата за результаты работы Совета. С этой точки зрения можно высказать в определенной мере скептическое отношение к обязательному созданию такого органа, тем более что закон не предусматривает возможности работать в президиуме на постоянной основе.

На местах за президиумом Совета иногда закрепляются весьма широкие функции. Например, он наряду с организационными вопросами по поручению сессии может осуществлять и другие полномочия Совета, кроме исключительных. Президиуму предоставляется право самостоятельно утверждать Положение о постоянных комиссиях Совета. Иногда в положениях о президиуме, утвержденных Советом, указывается, что он является постоянно действующим рабочим органом Совета, осуществляющим в пределах своей компетенции и предусмотренных регламентом Совета функции высшего органа представительной власти на территории в период между сессиями представительного органа.

Статья 20. Председатель Совета

Председатель Совета избирается из числа депутатов на сессии соответствующего Совета путем тайного голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва.

Председатель сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета одновременно по должности является председателем соответствующего исполнительного комитета.

Кандидатуры на должности председателей областных (Минского городского) Советов вносятся депутатами соответствующих Советов, а на должности председателей иных Советов – депутатами соответствующих Советов и председателями соответствующих вышестоящих Советов. В том же порядке вносятся предложения об освобождении председателей Советов от занимаемых должностей.

Председатель Совета считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа избранных депутатов соответствующего Совета.

В своей деятельности председатель Совета подотчетен Совету, его избравшему, и может быть освобожден от должности только Советом. Порядок освобождения или досрочного сложения полномочий председателя Совета определяется регламентом Совета.

Не допускается, если иное не предусмотрено настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь, совмещение должности председателя Совета с любой другой должностью, выполнение оплачиваемых работ, кроме связанных с преподавательской, научной, творческой деятельностью.

Председатель Совета:

1) представляет Совет во взаимоотношениях с иными государственными органами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами;

2) представляет для избрания на сессии Совета из числа депутатов кандидатуру на должность заместителя председателя соответствующего Совета;

3) возглавляет президиум Совета;

4) докладывает Совету о состоянии дел на подведомственной Совету территории и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции, представляет сессии Совета и населению по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о своей деятельности, деятельности президиума Совета, информирует граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории;

5) направляет на заключение соответствующих постоянных комиссий проекты решений Совета, дает поручения председателям постоянных комиссий;

6) созывает сессии Совета, организует работу по подготовке сессий Совета, заседаний его президиума, ведет эти заседания, обеспечивает контроль за выполнением принятых решений;

7) вносит на рассмотрение сессии Совета предложения об отмене в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжений председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета;

8) подписывает решения и протоколы заседаний Совета, его президиума, издает в пределах своей компетенции распоряжения;

9) обеспечивает рассмотрение обращений граждан, адресованных Совету;

10) принимает к рассмотрению адресованные ему запросы и дает на них ответ в порядке и сроки, установленные законодательством Республики Беларусь;

11) осуществляет руководство аппаратом Совета;

12) исполняет в Совете, где не образован президиум, другие функции, отнесенные настоящим Законом к компетенции президиума;

13) решает иные вопросы в соответствии с законодательством Республики Беларусь, в том числе и решениями Совета.

1. Согласно закону о местном самоуправлении в Республике Беларусь в редакции 1991 г. председатель Совета имел статус высшего должностного лица на соответствующей территории. По должности он одновременно являлся председателем исполкома и по вопросам исполнительно-распорядительной деятельности был подотчетен вышестоящему исполнительному комитету (еще одно доказательство того, что закон не отказался от прежней иерархической модели управления). Закон предусматривал, что в порядке, установленном Верховным Советом, председатель Совета мог избираться непосредственно населением. Сейчас совмещение должностей предусматривается только для первичного территориального уровня.

2. До внесения в декабре 1998 г. изменений в закон председатель Совета мог занимать эту должность не более двух сроков подряд. Сейчас одно и то же лицо может избираться председателем неоднократно.

3. Очень серьезной новацией представляется норма статьи, устанавливающая порядок выдвижения кандидатур на пост председателя Совета для всех представительных органов, кроме Советов областей и г. Минска. Только в этих двух видах Советов кандидатуры на должность председателя могут выдвигаться самими депутатами. Такой подход грубо противоречит принципам самоуправления, выглядит откровенным вмешательством в дела Совета. Раньше закон не предусматривал возможность того, чтобы кандидатуры предлагались председателем вышестоящего Совета. Зато предусматривалось непосредственное избрание председателя населением. Верховный Совет должен был согласно закону утвердить порядок избрания и отзыва. Однако сделано это не было. Вследствии данная норма была вообще исключена.

Хотя закон прямо не предусматривает такую форму, как самовыдвижение депутатов на должность председателя Совета, на практике она используется, находит отражение в регламентах Советов. Как правило, самовыдвигаются "независимые" депутаты. По общему правилу, эти кандидаты являются заведомо "непроходными".

4. По сложившейся уже традиции кандидаты выступают с программой будущей деятельности. В регламентах Советов в той или иной степени детализирован порядок избрания председателя. Депутатам предоставляется возможность задавать кандидату вопросы, высказывать свое мнение, агитировать "за" и "против" него.

Совет утверждает список кандидатур для избрания на должность председателя Совета. Порядок тайного голосования и подсчета голосов определяется в регламентах Советов.

В регламентах определяется и процедура решения вопроса о досрочном освобождении председателя от должности. С соответствующей инициативой могут выступить отдельные депутаты или группы депутатов, постоянные комиссии, президиум Совета. Ни закон, ни, как правило, регламенты не устанавливают конкретных оснований для досрочного переизбрания председателя Совета. Их определяют сами инициаторы, и дает оценку сессия.

Предварительно может быть получено заключение какой-либо постоянной комиссии, например, курирующей вопросы депутатской этики или профильной (отраслевой) комиссии, а также президиума.

Статья 21. Заместитель (заместители) председателя Совета

Заместитель (заместители) председателя Совета избирается Советом из числа депутатов по представлению председателя Совета на срок полномочий Совета путем тайного или открытого голосования и исполняет свои обязанности до открытия первой сессии Совета нового созыва.

Заместитель председателя Совета считается избранным, если за него проголосовало более половины от числа избранных депутатов соответствующего Совета.

Заместитель (заместители) председателя Совета в пределах предоставленных ему полномочий организует деятельность Совета и его органов, замещает председателя Совета в случаях его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей.

Заместитель председателя Совета может быть досрочно освобожден от должности только Советом в порядке, определенном регламентом Совета.

1. Избрание заместителя председателя Совета "по представлению" председателя означает, что только председатель может предлагать кандидатов на эту должность. Это не касается вопроса об освобождении заместителя председателя. Инициировать этот вопрос могут и депутаты, постоянные комиссии, президиум.

2. Если для избрания председателя Совета установлено обязательное закрытое голосование, то по отношению к его заместителю действует альтернативный порядок – открытое или закрытое – по усмотрению Совета.

3. В законе не указано, кто – Совет или председатель – определяет круг полномочий этого должностного лица. Этот вопрос, как правило, урегулирован в регламентах Советов. Во многих случаях они определяют, что полномочия устанавливает председатель Совета. При этом возможно утверждение их президиумом.

4. В период, когда председатель Совета являлся одновременно председателем исполкома, его заместитель, в особенности в крупных Советах, осуществлял практически все организационные функции, возложенные на председателя и касающиеся работы представительного органа. В настоящее время круг его обязанностей сужен. Он координирует работу ряда комиссий Совета, через них организует контроль за выполнением решений Совета, информирует Совет о результатах своей деятельности, оказывает содействие депутатам, обеспечивает их необходимой информацией, осуществляет прием граждан, обеспечивает рассмотрение в Совете их обращений.

Статья 22. Постоянные комиссии Совета

Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Советов, а также организации и контроля за выполнением решений Советов и вышестоящих государственных органов на сессиях Советов из числа депутатов Советов избираются постоянные комиссии. В сельских Советах постоянные комиссии, за исключением мандатных, могут не образовываться.

Порядок избрания и деятельности постоянных комиссий определяется регламентом Совета.

Для работы в комиссиях могут привлекаться в порядке, определенном регламентом Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса.

Рекомендации постоянных комиссий подлежат рассмотрению соответствующими государственными органами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, органами территориального общественного самоуправления. О результатах рассмотрения рекомендаций и принятых мерах сообщается комиссии в месячный срок.

1. Обсуждение всех вопросов местного самоуправления невозможно обеспечить на заседаниях Совета. Важной организационно-правовой формой его работы выступают постоянные и иные комиссии Совета. Через них депутаты привлекаются к выработке решений, организации их исполнения, контролю за работой исполнительного аппарата. Закон предусматривает обязательное создание комиссии, при этом не уточняя их перечень. Эти вопросы самостоятельно решаются Советами. Комиссии по закону должны решать три главные задачи: 1) предварительное обсуждение вопросов и выработка рекомендаций Совету для принятия решений; 2) организация исполнения решений Совета; 3) контроль за реализацией решений Совета и вышестоящих государственных органов. Комиссии не являются самостоятельными органами, осу-

существляющими управление какими-либо сферами и отраслями, не имеют в подчинении исполнительных структур. Комиссии подчиняются Совету, подотчетны и подконтрольны ему.

2. В прежние годы постоянные комиссии создавались и действовали в соответствии с законами о местных Советах народных депутатов и положениями, утверждаемыми Президиумом Верховного Совета БССР. После принятия закона о местном самоуправлении Советы самостоятельно определяют число комиссий, их функции, утверждая положения об этих органах. В течение последних лет проявилась тенденция к образованию комиссий, охватывающих не одно, а несколько направлений работы. Например, в Минском городском Совете одного из последних созывов образованы следующие комиссии:

- Комиссия мандатная, по работе Советов, международным связям и самоуправлению;
- Комиссия по экономическому развитию, финансам и бюджету;
- Комиссия по здравоохранению и социальному обеспечению;
- Комиссия по образованию, науке, культуре и молодежной политике;
- Комиссия по городскому хозяйству;
- Комиссия по экологии, градостроительству и землепользованию;
- Комиссия по контролю за использованием, управлением, распоряжением коммунальной собственностью и приватизацией;
- Комиссия по потребительскому рынку и защите прав потребителей;
- Комиссия по гласности, связям с общественными организациями и правопорядку.

3. Законом комиссии наделены функциями *организации и контроля* исполнения решений Советов, вышестоящих государственных органов. Следует отметить, что данное положение вступает в определенное противоречие с правами Совета и его президиума, а также исполкома. Закон не предоставляет Совету права организовывать исполнение своих решений, т.е. фактически формировать конкретные управленческие модели и руководить их работой. Не случайно в законе с самого начала исполком была гарантирована *самостоятельность в выборе форм и методов организации исполнения* решений Совета. Сейчас данное положение в законе отсутствует, однако административная автономия исполкома сохраняется. Исполком в строгом смысле не подконтролен Совету и даже не подотчетен. Закон избегает термина "подконтрольный", поскольку это предполагало бы осуществление со стороны Совета по его усмотрению широкого комплекса предварительных, текущих и последующих контрольных мероприятий по отношению к исполнительным структурам. И

эти мероприятия сопровождались бы анализом и оценкой эффективности работы. О реальной подотчетности исполкома Совету также можно говорить с большой долей условности, если иметь в виду отсутствие какой-либо ответственности исполнительного органа перед представительным.

Тем не менее президиум Совета по закону (ст. 19) может *организовать контроль* за исполнением решений Совета. Полномочия комиссий еще шире — они могут организовать не только контроль, но и само исполнение решений Совета. В то же время президиум вправе координировать работу комиссий. Противоречивость статуса комиссий проявляется еще и в том, что их решения могут носить только рекомендательный характер, что делает практически невыполнимыми организующие и контрольные функции.

4. Зарубежная практика свидетельствует о том, что комиссии могут иметь широкий круг задач и полномочий. Наиболее яркий пример — Великобритания. В этой стране комитеты совета играют ключевую роль и могут по уполномочию представительного органа решать практически все вопросы, кроме установления налогов и получения ссуд. Это закреплено законодательно. Белорусский закон не предоставляет Советам права делегировать какие-либо полномочия "решающего" характера своим комиссиям, жестко определяет конкретные направления их работы.

На практике встречаются случаи, когда Советы другим способом передают часть "ответственности" комиссиям. Например, один из городских Советов принял решение о введении местных налогов и сборов и утвердил положение о них. Исполком было предоставлено право по согласованию с соответствующими постоянными комиссиями вносить изменения в эти положения. Аналогичным образом был решен вопрос об уточнении городского бюджета, предоставлении льгот налогоплательщикам. Прежде всего здесь вызывает сомнение такое широкое делегирование полномочий, традиционно являвшихся прерогативой Совета, исполнительному органу. Определенным компромиссом выглядит стремление Совета все же участвовать в решении данных вопросов опосредованно — через комиссии.

Статья 23. Компетенция Советов

Советы полномочны решать вопросы, отнесенные к их ведению законодательством Республики Беларусь.

Другие не предусмотренные законодательством Республики Беларусь полномочия осуществляются Советами, если они им делегированы в установленном порядке иными государственными органами.

В пределах своей компетенции Советы независимы.

1. Согласно законам о Советах народных депутатов (1979-1980 гг.) все вопросы местного значения были отнесены к компетенции этих представительных органов государственной власти. Советы обладали верховенством и формально имели право непосредственно решить любой вопрос. Это сближало их с органами самоуправления. В реальности, конечно, такого не могло быть. Начиная с 1991 г. в силу принципа разделения функций между представительными и исполнительными органами Советы утратили свое верховенство. Вместо права непосредственно решать любые вопросы местного значения им декларировано право "самостоятельно и независимо" осуществлять те (весьма немногочисленные) права, которые им прямо предоставлены законодательством или делегированы другими государственными органами. В этой связи нужно отметить, что весьма важным элементом в регулировании компетенции местных властей является их право "проявлять инициативы в любых вопросах местного значения, не отнесенных к ведению других органов". Этот принцип закреплён и в Европейской хартии местного самоуправления.

2. Раньше в данной статье подчеркивалось, что компетенция Советов могла быть изменена только законом. В действительности это правило часто не соблюдалось. В комментариях уже приводились примеры, когда актами Президента Республики Беларусь или постановлениями правительства решение вопросов, которые должны входить в компетенцию Советов, поручалось исполнительным органам.

Статья 24. Особенности компетенции Советов первичного территориального уровня

К компетенции Советов первичного территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

1) обеспечение соблюдения на подведомственной Совету территории законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, других актов высших государственных органов, осуществление контроля за исполнением их всеми предпрятиями, организациями, учреждениями и объединениями, расположенными на этой территории;

2) утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы; контроль за выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;

3) установление местных налогов, сборов и пошлин в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь;

4) решение в установленном порядке вопросов о приватизации коммунальной собственности;

5) распоряжение и контроль в соответствии с законодательством Республики Беларусь за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся в ведении административно-территориальной единицы;

6) участие в разработке, утверждении и реализации проектов планировки и застройки населенных пунктов, их генеральных планов, архитектурных решений; контроль за соблюдением норм и правил (в том числе и местных) при строительстве любых объектов на подведомственной Совету территории;

7) охрана прав и свобод граждан;

8) решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

9) решение иных вопросов в пределах, установленных законодательством Республики Беларусь.

1. В соответствии с законом к первичному территориальному уровню относятся сельские поселковые, городов районного подчинения Советы, если они не объединены с районными Советами (см. комментарий к ст. 4).

В законе об административно-территориальном делении дана общая экономико-социальная характеристика административно-территориальных единиц данного уровня. В количественном плане они имеют наибольший удельный вес среди всех территориальных образований. В качественном плане (в аспекте развития локальной демократии) их значение также высоко. Здесь легче сформироваться территориальному сообществу (имея в виду оптимально необходимое укрупнение территории). Именно на этом уровне (в городах — любого уровня) обеспечиваются практически все повседневные нужды людей. Это, по сути, — основной (базовый или первый) уровень местного самоуправления.

2. Следует отметить, что данная статья практически не претерпела изменений с 1991 г. В то же время, как уже отмечалось в комментарии к ст. 5, принцип распределения компетенции между Советами и исполкомами за это время изменялся трижды. Первоначально компетенция этих органов определялась суммарно, полномочия исполкомов были производны от полномочий Советов с учетом того или иного общего принципа. Сейчас установлен принцип разграничения компетенции, исключаящий "наложение". В этой связи в статье должны определяться только полномочия Советов, однако фактически определена их общая с исполкомами компетенция.

3. Данная статья и две последующие получили название "Особенности компетенции...", но в действительности каких-либо особенностей они не определяют. О них можно было бы говорить при четком определении управленческой специализации органов разного уровня, прежде всего, в предметах ведения. В зарубежном законодательстве прослеживается именно такой подход. Например, по закону о местном самоуправлении в Эстонии задачами единиц самоуправления (волости и города) являются: организация жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, общественного транспорта, местных дорог, организация социальной помощи и социальных услуг, социального обеспечения, содержания детских дошкольных учреждений, начальных и средних школ, библиотек, музеев, спортивных баз, учреждений здравоохранения и других местных учреждений, находящихся в собственности волости или города.

Это "собственная" сфера ведения единиц самоуправления. Кроме того, они выполняют "государственные" задачи, возложенные на них законом или договором. Такой способ регулирования позволяет четко определить сферу ответственности этих органов и, исходя из этого, определять другие уровни территориального управления и их функции, структуру коммунальной собственности, строить межбюджетные отношения и т.д.

4. В белорусском законодательстве в определенной степени дается указание на предметы ведения низовых органов. В принципе, к ведению местных государственных органов первичного уровня относятся:

- жилищное хозяйство и благоустройство;
- канализация;
- кладбища;
- предоставление земельных участков из земель населенных пунктов и взимание платы за землю; контроль за использованием и охрана земель, разрешение земельных споров;
- регистрация актов гражданского состояния;
- привлечение к административной ответственности (сельские и поселковые исполкомы, административные комиссии городских исполкомов);
- создание домов социальных услуг;
- санитарный контроль;
- управление коммунальной собственностью.

В статье указано, что к ведению Советов первичного уровня относится охрана прав и свобод граждан. Это не соответствует действительности, поскольку у Советов нет соответствующих органов, которые могли бы обеспечить такую охрану.

5. Что касается специального законодательства, то оно в весьма редких случаях прямо говорит о компетенции органов первичного уровня. В качестве примера можно привести Кодекс Республики Беларусь о земле. В ст. 19 Кодекса и других нормативно-правовых актах к ведению исполнительно-распорядительных органов (не Советов) первичного уровня отнесены следующие вопросы в сфере земельных отношений:

- предоставление земель в собственность (гражданам Республики Беларусь), владение и пользование (аренду);
- выкуп у граждан земельных участков;
- регистрация прав на землю (выдача Государственного акта на право владения и право постоянного пользования землей или удостоверение на право временного пользования землей);
- изъятие земель для государственных и общественных нужд;
- компенсация затрат, понесенных землевладельцами и землепользователями на улучшение земель (при их изъятии) или возмещение ими ущерба нерациональным использованием участков;
- ведение земельно-кадастровой документации (непосредственно эту задачу решают землеустроительные службы; Государственный земельный кадастр содержит систему необходимых сведений и документов о правовом режиме земель, их распределении по землевладельцам, землепользователям, категориям земель, о качественной характеристике и народнохозяйственной ценности земель);
- взимание платы за землю в виде земельного налога и арендной платы;
- контроль за использованием и охраной земель;
- разрешение земельных споров по вопросам владения и пользования землей (кроме споров о пользовании участком граждан, имеющих строения в общей собственности).

Еще одной сферой, где права низовых органов определены достаточно конкретно, являются налоги, причем не только местные, но и общегосударственные. Советы первичного уровня в некоторых случаях наделены правом применять льготы по налогам или повышать ставки налога.

Например, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 18.12.91 г. "О платежах за землю" местные Советы первичного уровня вправе:

- 1) увеличивать или понижать ставку земельного налога на земли населенных пунктов, но не более чем в 2 раза;
- 2) повышать или понижать ставки земельного налога на участки, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, но не более чем на 50%.

6. Одним из главных направлений деятельности органов местного управления и самоуправления является распоряжение и управление коммунальной собственностью. Кроме жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства, низовые единицы получили в собственность предприятия торговли и общепита.

Например, в коммунальную собственность одного из городов районного подчинения были переданы:

- магазин "Культовары";
- магазин "Мясо-молоко";
- магазин "Вино-водка";
- магазин "Продтовары";
- магазин "Продтовары";
- магазин "Рыба";
- универсам;
- пункт приема стеклопосуды;
- магазин "Комиссионный";
- склад;
- холодильный склад;
- магазин "Промтовары";
- магазин "Детский мир";
- магазин "Обувь";
- магазин "Хозтовары";
- магазин "Мебель";
- магазин "Стройматериалы";
- столовая;
- коктейль-бар;
- пивной бар;
- ресторан;
- магазин "Кулинария";
- склад;
- недостроенный склад.

Получать весомые доходы от их деятельности местные органы не могут и не должны. Необходима приватизация большинства данных объектов.

Статья 25. Особенности компетенции Советов базового территориального уровня

К компетенции Советов базового территориального уровня на подведомственной им территории относятся:

1) обеспечение соблюдения на подведомственной Совету территории законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь,

других актов вышестоящих государственных органов, осуществление контроля за исполнением их всеми предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями, расположенными на этой территории;

2) утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства и по другим вопросам коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения на подведомственной территории, а также приватизации, охраны природы; контроль за выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;

3) установление местных налогов, сборов и пошлин в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь, а также тарифов по оплате бытовых, коммунальных, транспортных и иных услуг, если это не устанавливается вышестоящими государственными органами;

4) утверждение территориальных планов развития районов, генеральных планов городов и других населенных пунктов;

5) рассмотрение планов и программ размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений различных форм собственности, дача по ним заключений и в необходимых случаях внесение предложений в соответствующие органы управления;

6) утверждение схем управления местным хозяйством и коммунальной собственностью;

7) внесение предложений по проектам областных программ экономического и социального развития, межтерриториальных программ, а также по планам предприятий и организаций на территории города или района, связанным с удовлетворением потребностей населения и социальным развитием территорий;

8) распоряжение и контроль в соответствии с законодательством Республики Беларусь за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся в ведении административно-территориальной единицы;

9) предоставление в пределах своей компетенции физическим и юридическим лицам льгот, пособий и иных преимуществ;

10) решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

11) решение иных вопросов в пределах, установленных законодательством Республики Беларусь.

1. К ведению органов базового уровня относятся:

- дача согласия на размещение предприятий с иностранными инвестициями; средств массовой информации;

- государственная регистрация субъектов хозяйствования, организационных структур политических партий, профсоюзов и других общественных объединений;
- поддержка малого предпринимательства;
- государственная регистрация субъектов хозяйствования в пределах прав, предоставленных облисполкомами;
- выдача некоторых лицензий;
- жилищное строительство, благоустройство;
- предоставление и изъятие районными органами земельных участков из земель городов районного подчинения, а также земель запаса, лесного фонда по согласованию с сельскими исполкомами; разрешение земельных споров;
- здравоохранение (районные и городские больницы);
- защита прав потребителей;
- содержание памятников истории и культуры;
- обеспечение наращивания объемов производства промышленной и сельскохозяйственной продукции, повышения качества и конкурентоспособности, развитие товарооборота, принятие мер по уменьшению неплатежей со стороны расположенных на подведомственной территории субъектов хозяйствования;
- содействие занятости населения;
- среднее образование;
- обеспечение деятельности учреждений культуры (клубы, библиотеки, музеи, музыкальные и художественные школы, парки отдыха);
- бытовое обслуживание населения;
- охрана общественного порядка.

2. Так же, как и на первичном уровне, основной задачей органов базового уровня является управление и распоряжение переданной им коммунальной собственностью.

Например, в коммунальную собственность районов и городов областного подчинения Минской области были переданы:

- 1) имущество городских и районных Советов;
- 2) предприятия и организации коммунального хозяйства – районные производственные объединения (18), городские производственные объединения (7), производственные объединения (6), производственные управления водопроводно-канализационного хозяйства (8), ПО «Комплекс» (г. Солигорск);
- 3) предприятия промышленности – Слуцкое арендное торговое-промышленное объединение «Металлист» (доля госимущества), Уречский завод сельхозинвентаря (Любанский район);

4) учреждения и организации здравоохранения – территориальные городские и районные медицинские объединения (26), хозрасчетная стоматологическая поликлиника в г. Молодечно;

5) учреждения и организации культуры – клубные учреждения (912), централизованная библиотечная сеть городов (30), музеи (12), детские музыкальные школы (22 районных и 8 городских), художественные школы (5), хореографическая школа (г. Борисов), школы искусства, Молодечненская детская музыкальная школа духовых инструментов, парки культуры и отдыха (5);

6) спортивные школы и другие физкультурно-спортивные организации – городские стадионы (12), ДЮСШ № 5, Копыльский спортивный комплекс, бассейн (г. Любань), спортивные залы;

7) учреждения и организации образования – школы всеобщего (953), дома пионеров, дошкольные учреждения, учебно-производственные комбинаты, станции юных техников и натуралистов, спортклубы;

8) предприятия торговли и общепита – государственные предприятия, доля государственного имущества;

9) совхозы и другие сельскохозяйственные организации – совхозы, райселинспекции, райагропромснабы, райагропромэнерго (доля госимущества), откормочные пункты, горплодоовощторги, рознично-оптовые промышленные предприятия, гормолзаводы, мясокомбинаты, пивзаводы, льнозаводы, консервные заводы;

10) объединения, предприятия бытового обслуживания – городские и районные комбинаты бытового обслуживания, сеть малых предприятий бытового обслуживания, фабрики пошива и ремонта одежды.

3. Районные Советы вправе понижать или повышать ставки земельного налога, но не более чем на 30% в целях стимулирования рационального использования земли или производства определенного вида продукции (Закон о платежах на землю). Районные Советы могут также повышать ставки земельного налога на земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения, расположенные за пределами населенных пунктов, но не более чем в 2 раза.

4. В соответствии с Кодексом о земле в ведении районных Советов находится предоставление земельных участков (по согласованию с поселковыми, сельскими Советами) из земель запаса, местного фонда, из земель всех категорий для строительства школ, больниц, предприятий, индивидуального жилищного и дачного строительства, ведения фермерского хозяйства, индивидуального и коллективного садоводства, огородничества и животноводства и других сельскохозяйственных нужд, служебных земельных наделов, земель-

ных участков кооперативам, создаваемым на базе подразделений сельскохозяйственных предприятий, членам колхозов, сельскохозяйственных предприятий, пожелавшим вести фермерское хозяйство, земель местного фонда для сельскохозяйственных целей.

Райисполкомы обеспечивают регистрацию права землевладения, землепользования и договоров на аренду земли, организуют землеустройство, утверждают его проекты и схемы, ведут земельно-кадастровую документацию, осуществляют контроль за использованием и охраной земель района, разрешение земельных споров.

В ведении районных исполкомов находится изъятие земельных участков.

5. Как и в отношении органов первичного уровня, законодательство только в редких случаях непосредственно определяет компетенцию органов базового уровня.

Статья 26. Особенности компетенции Советов областного территориального уровня

К компетенции Советов областного территориального уровня относятся:

- 1) утверждение межтерриториальных программ и мероприятий, осуществление полномочий, делегированных Советами базового территориального уровня;
- 2) содействие в установленных законодательством Республики Беларусь случаях сбалансированности бюджетов административно-территориальных единиц на территории области (города Минска);
- 3) установление в соответствии с законодательством Республики Беларусь местных налогов, сборов и пошлин;
- 4) оказание организационно-методической помощи Советам базового и первичного территориальных уровней в разработке региональных программ развития с учетом национально-культурной и демографической политики Республики Беларусь;
- 5) регулирование земельных отношений в пределах компетенции, предусмотренной законодательством Республики Беларусь;
- 6) решение вопросов административно-территориального устройства в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- 7) решение других вопросов общеобластного и общегородского значения, если при этом не ущемляется самостоятельность Советов других уровней в осуществлении ими своих полномочий.

1. Органы областного уровня, как уже отмечалось, занимают доминирующее положение в системе местного государственного управления. В первую

очередь, это относится к исполнительным комитетам областей. Хотя по закону они формально не наделены руководящими правами по отношению к органам другого уровня, на практике это не так. По сути дела, по всем аспектам деятельности нижестоящих органов управления они дают обязательные указания и контролируют их выполнение. Кроме того, они выполняют следующие функции:

- предоставляют земельные участки, разрешают земельные споры;
- в рамках антимонопольного контроля дают согласие на государственную регистрацию холдинговых компаний, хозяйственных ассоциаций и т.п.;
- обеспечивают государственную регистрацию субъектов хозяйствования, местных общественных объединений;
- обеспечивают сбалансированность местных бюджетов;
- вносят в правительство предложения об изменении границ областей, создании и ликвидации районов, определяют границы городов районного подчинения и поселков городского типа;
- регулируют в пределах своей компетенции ценообразование;
- организуют выполнение программ и мероприятий, связанных с преодолением последствий Чернобыльской катастрофы;
- осуществляют государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, недр, растительного и животного мира.

Законодательством на органы областного уровня могут быть возложены и иные задачи государственного управления.

2. Прежде всего следует отметить, что на этом уровне сосредоточен наибольший объем коммунальной собственности производственно-хозяйственного назначения.

Например, коммунальную собственность Минской области составили:

- 1) имущество областного Совета и исполкома;
- 2) предприятия областного промышленно-торгового концерна "Промышленник" — деревообрабатывающие комбинаты, Смолевичский райпромкомбинат, картонно-полиграфическая фабрика, Копыльский завод резинотехнических изделий, Кривичский и Молодечненский заводы металлоизделий, Березинское промышленно-торговое предприятие "Березка", Борисовское промышленно-торговое предприятие "Швейник", Молодечненский промышленно-торговый комбинат "Аксамит", Слуцкое промышленно-торговое предприятие "Ландыш", Солигорское промышленно-торговое предприятие "Надзея", швейные фабрики (Клецк, Любань, Несвиж, Старые Дороги, Узда), Дзержинская и Слуцкая текстильные фабрики, Березинский комбинат стройматериалов, малое предприятие "Заславль", научно-производственное малое предприятие "Прокон";

3) предприятия и объединения общесельхозпрода – ПО “Мясомолпром”, маслосырзаводы, маслозаводы, сыркомбинаты, мяскокомбинаты, сырзаводы, маслокомбинаты;

4) учреждения здравоохранения – областная клиническая больница, областная детская клиническая больница, роддом Минской области, противотуберкулезный диспансер, областная стоматологическая поликлиника, психоневрологический диспансер, врачебно-физкультурный диспансер, кожнодиспансер, санаторий для детей “Пуховичи”;

5) учреждения культуры – областной научно-методический центр культуры, областные библиотеки, областной краеведческий музей, историко-культурный заповедник, училище искусств, облдрамтеатр, музыкальное училище, предприятие “Киноvideопрокат”;

6) учреждения образования – областной институт усовершенствования учителей, учебно-методический кабинет профтехобразования, областная туристическая станция;

7) райтопсыты, гортопсыты.

3. Исполнительные комитеты областей и г. Минска занимают особое место в системе местных органов. Фактически они являются руководящим звеном для нижестоящих исполкомов. Кроме того, если местным органам первичного и базового уровня предписано действовать строго в рамках перечисленных в законодательстве полномочий, то областным предоставлена большая свобода. Кроме установленных, они вправе решать любые другие вопросы областного значения, не ущемляя при этом самостоятельности нижестоящих органов.

Довольно распространенной формой работы областных исполкомов является организация соревнования среди районов или населенных пунктов по различным критериям (улучшение благоустройства, увеличение выпуска продукции, рост товарооборота и т.п.).

4. На областном уровне концентрируются весьма значительные производственно-хозяйственные и финансовые ресурсы. Предоставленная областным органам достаточно широкая административная свобода подкрепляет юридически отведенную им роль “передового”, наиболее инициативного звена в механизме местного управления и самоуправления. То есть областной уровень фактически является базовым, основным уровнем.

Статья 27. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) Совета

Полномочия Совета могут быть досрочно прекращены Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в случаях:

1) систематического или грубого нарушения Советом требований законодательства Республики Беларусь;

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 образовал свои органы.

Полномочия Совета могут быть также досрочно прекращены в случаях, если:

1) избиратели выразят ему недоверие путем референдума;

2) Совет принял решение о самороспуске;

3) изменяется в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, административно-территориальное устройство.

1. В данной статье содержатся четыре основания публично-правовой ответственности представительного органа в самой жесткой ее форме – досрочного роспуска. Закон определяет и другие виды ответственности – финансово-бюджетную ответственность Совета за принятые решения, повлекшие увеличение расходов или уменьшение доходов других бюджетов (ст. 43 закона), гражданско-правовую имущественную ответственность за ущерб, причиненный гражданам и организациям неправомерными решениями, действиями или бездействием (ст. 51 закона). В этих случаях Совет выступает как бы первичным, формальным субъектом ответственности, реально же отвечает за территориальное сообщество средствами своего бюджета или иного имущества, составляющего местную казну.

Кроме этих санкций, законодательство предусматривает и другие – приостановление, отмена решений Совета. Их нельзя прямо отнести к мерам ответственности, скорее к другому виду мер государственного принуждения – мерам пресечения противоправных действий.

2. Исходя из ст. 5 закона ответственность Советов – один из основных принципов местного самоуправления. Указаны два общих критерия оценки их деятельности – законность и обоснованность принимаемых решений. Законность предполагает соблюдение, правильное применение правовых норм, деятельность в рамках компетенции. Обоснованность решения связывается в юриспруденции с обеспечением достоверности установленных фактических обстоятельств дела, правильной их оценкой. Оба этих критерия являются предметом правового контроля (надзора) за законностью управленческих решений. В отличие от них целесообразность, эффективность решений предметом такого надзора не является, хотя она невозможна вне рамок законности и обоснованности. Принятие целесообразных, но незаконных решений в принципе недопустимо.

3. Ряд положений, касающихся роспуска Советов, изложен в Конституции. В соответствии со ст. 123 в случае систематического или грубого нарушения требований законодательства Совет может быть распущен Советом Республики, т.е. "верхней" палатой Национального собрания. Иные основания досрочного роспуска определяются законом.

4. С юридической точки зрения наибольший интерес представляют такие два основания, как систематическое или грубое нарушение требований законодательства. Точная правовая квалификация этих оснований отсутствует. На практике подход может быть разным. Систематическим может быть признано уже повторное нарушение. Закон прямо не говорит, нужно ли для признания его таковым наличие предупреждения со стороны органа, наделенного правом контроля, или состоявшегося акта отмены (признания недействительным) решения. С правовой точки зрения это необходимо.

Если критерий систематичности скорее формальный, то критерий "грубо-сти" относится к материальным. Нарушение должно затрагивать наиболее важные вопросы территориального управления и повлечь ущерб общественным интересам.

5. В качестве основания роспуска закон определяет тот случай, когда избиратели выразят Совету недоверие путем проведения референдума. Основания для этого могут быть самые различные – неэффективная работа, злоупотребления и т.п. В целом можно сказать, что перед населением Совет несет ответственность при отсутствии каких-либо четких правовых критериев. Однако следует согласиться с тем, что это "суверенное" право территориального сообщества не может быть ограничено.

6. Неясен и сам порядок решения вопроса о досрочном роспуске Совета. Закон первоначально установил, что это необязательная, возможная мера. Это вытекало из грамматического толкования положения "могут быть прекращены". На практике могли возникнуть различные ситуации. Поэтому в законе было установлено, что Верховный Совет при решении вопроса о роспуске должен был получить заключение специально созданной комиссии. В настоящее время основания роспуска конкретизировались, повысилась степень их "тяжести". Очевидно, при таком подходе роспуск должен последовать в любом случае. Характерно, что в регламенте Совета Республики ("верхней" палаты Национального собрания), к ведению которого сейчас отнесено решение вопроса о роспуске, диспозитивность не присутствует. В Конституции, однако, содержится именно такой подход.

Глава 4. Органы территориального общественного самоуправления и иные формы местного самоуправления

Статья 28. Собрание граждан

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Собрания граждан по месту жительства – важный институт непосредственной (прямой) демократии, форма участия в управлении. Развитие этого института должно было стать одной из главных задач государства и местной власти. Нужно понимать, что без собраний, на которых бы обсуждались или решались вопросы, затрагивающие интересы жителей, нет самоуправления, а в более широком плане существенно ограничен общественный контроль за деятельностью властных структур. Не случайно закон определяет собрания как базовую форму участия населения в территориальном управлении.

Кроме закона о местном управлении и самоуправлении, порядок проведения собраний (сходов) урегулирован в Законе Республики Беларусь от 12.07.2000 "О республиканских и местных собраниях".

2. Рассматривая политико-правовой аспект этого вопроса, следует отметить следующее. Еще в феврале 1988 г. в Белорусской ССР был принят закон о народном обсуждении важных вопросов государственной жизни. Этот закон прямо отменен не был и не вступал в противоречие с каким-либо впоследствии принятым законом. Однако данный акт повсеместно игнорировался при том, что он мог бы очень помочь в развитии самоуправления. В разделе III Закона "Обсуждение населением важных вопросов местного значения" было предусмотрено обязательное вынесение на обсуждение населения проектов планов экономического и социального развития и бюджетов, решений, касающихся работы предприятий местного хозяйства. Как правило, после обсуждения населением должны приниматься решения Советов, исполкомов по вопросам планировки, застройки и благоустройства населенных пунктов, жилищного строительства, торговли, бытового обслуживания, охраны природы и т.д. При проведении необходимой организационной работы эти вопросы могли бы стать предметом обсуждения на собраниях жителей.

В принципе, в таком духе выдержаны и положения комментируемой статьи. Закон исходит из того, что собрания должны проводиться достаточно регулярно. И эту задачу он ставит перед Советами, исполнительными органами, органами общественного самоуправления.

3. Ранее в законе говорилось о том, что на собраниях граждане непосредственно принимают решения по важнейшим вопросам местного значения. Недостатком было то, что закон не определил, какие это могут быть вопросы. По сути дела, он поставил решение этой проблемы в зависимость от усмотрения органов власти.

Сейчас собрания могут принимать только рекомендательные решения. Однако в ст. 29 закона собрания отнесены к территориальному общественно-

му самоуправлению, которое определяется как форма, с помощью которой могут приниматься юридически обязательные решения.

4. Закон сейчас содержит процедурные правила проведения собраний. В отличие от прежнего порядка в новой редакции закона установлено, что право участвовать в собраниях имеют жители, достигшие 18, а не 16 лет. Решения собрания принимаются простым большинством голосов присутствующих. Собрание само не может установить иной порядок.

Статья 29. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территорий микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других формах).

На соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления.

Орган территориального общественного самоуправления может наделаться правами юридического лица, являясь при этом некоммерческой организацией, подотчетен в своей деятельности собранию, его учредившему либо избравшему, и соответствующему Совету.

В состав органов территориального общественного самоуправления избираются лица, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие на данной территории.

Кандидаты в органы территориального общественного самоуправления могут выдвигаться жителями соответствующей территории, а также представительными и исполнительными органами данной административно-территориальной единицы.

Учреждение органа территориального общественного самоуправления, избрание его членов и утверждение устава осуществляются на собрании. Порядок избрания и работы единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин и др.) определяется положением, утверждаемым Советом соответствующей административно-территориальной единицы.

Члены органа территориального общественного самоуправления избираются открытым или тайным голосованием.

В уставе органа территориального общественного самоуправления указываются название, цели, задачи и предмет деятельности органа территориального общественного самоуправления, территория его деятельности, формы и порядок участия жителей в работе органа территориального общественного самоуправления и порядок формирования его органов, срок полномочий органа территориального общественного самоуправления, который не должен превышать срока полномочий Совета соответствующей административно-территориальной единицы, источники и порядок формирования собственности органа территориального общественного самоуправления, порядок распоряжения его имуществом, а также должны содержать иные сведения, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Орган территориального общественного самоуправления регистрируется в соответствующем исполнительном комитете (местной администрации). Для регистрации органа территориального общественного самоуправления в месячный срок со дня его учреждения в осуществляющий регистрацию орган подаются:

- 1) заявление, оформленное в установленном порядке;
- 2) устав;
- 3) решение инициативной группы или организационного комитета о проведении собрания по учреждению органа территориального общественного самоуправления;
- 4) протокол собрания;
- 5) общий список участников собрания с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, места жительства, гражданства;
- 6) иные документы, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Орган территориального общественного самоуправления вправе:

- 1) вносить на рассмотрение Совета и его органов, исполнительных комитетов и местных администраций предложения по всем вопросам местного значения;
- 2) участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими вопросов местного значения;
- 3) созывать собрания на соответствующей территории для обсуждения вопросов местного значения;
- 4) аккумулировать в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, заработанные средства, добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц и направлять их на развитие со-

циальной инфраструктуры территории, проведение культурно-просветительных, оздоровительных мероприятий;

5) принимать от Советов, 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;

6) вносить на рассмотрение Совета, исполнительного комитета и местной администрации 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.

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

Ликвидация органа территориального общественного самоуправления осуществляется в связи с истечением срока, на который он был создан, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. В случае систематического нарушения органом территориального общественного самоуправления законодательства Республики Беларусь Совет, исполнительный комитет, местная администрация могут приостанавливать его деятельность. Решение о досрочном прекращении полномочий органа территориального общественного самоуправления принимается Советом соответствующей административно-территориальной единицы или собранием граждан.

1. Важным элементом системы самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления (ОТОС). Потенциал этих формирований не задействован в полной мере. Такое положение сложилось во многом из-за отсутствия ясного понимания их политико-правового статуса.

В прежние годы декларировалась тесная связь местных органов государственной власти и управления с формированиями по месту жительства. При этом роль этих органов виделась не в самостоятельном решении управленческих задач, а в оказании помощи государственным органам. Эти общественные институты рассматривались в качестве форм организационно-массовой работы Советов и функционировали под непосредственным руководством исполнительных комитетов. В соответствии с Положением 1981 г. "О собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в БССР" исполкомы созывали собрания граждан.

Жители могли лишь обратиться в исполком с ходатайством об их проведении, а собраться сами лишь при особой необходимости. Вместе с тем считалось, что формы общественной самостоятельности являются самостоятельными институтами демократии.

Нельзя не признать, что эти органы вели определенную работу по вопросам благоустройства и санитарного состояния населенных пунктов, улучшения работы предприятий торговли и общественного питания, организации досуга населения и т.д. Имея большие финансовые возможности, более широкие права, гарантии, они могли работать гораздо результативнее даже в тех условиях.

2. Переход их к новому качеству должен был стать целью закона о местном самоуправлении, который обеспечил бы действительно системный подход к демократической организации управления на местах. Общественным формированиям нужен был новый политико-правовой статус. В результате применительно к ним стал использоваться термин "территориальное общественное самоуправление". Прежде всего он подчеркивает большую степень самостоятельности в организации и деятельности этих органов. Этот термин говорит о ликвидации государственной "монополии" на решение вопросов о проведении собраний, избрании общественных комитетов. По закону о местном управлении и самоуправлении жители вправе решать их самостоятельно. Закон уже не говорит о руководстве общественным самоуправлением со стороны Советов (исполкомов) как общей основе их взаимодействия.

Созданы определенные предпосылки для становления экономического фундамента территориальных микроколлективов. Их органам предоставлено право осуществлять хозяйственную деятельность, создавать предприятия, кооперировать средства для решения социальных вопросов.

При всем этом территориальное общественное самоуправление нельзя рассматривать как институт, место которому исключительно вне власти. Комплекс социальных функций (экономическую, культурно-воспитательную, экологическую и др.) он должен и может успешно выполнять не только на основе добровольной самоорганизации людей "по интересам", но и выполняя часть публично-властных задач как орган местной власти. В этой связи "общественное" не должно противопоставляться "государственно-властному". Здесь на первый план выдвигается организационный фактор — широкое участие граждан, разнообразие форм.

Нельзя не отметить, что для характеристики общественного территориального самоуправления использованы такие понятия, действительно самоуправленческие категории, как "самоорганизация", "под свою ответственность" и т.п. С одной стороны, это можно было бы приветствовать. С другой, нельзя

не высказать сожаления о том, что такой подход последовательно не применяется ко всему механизму местной власти. И в результате искажается вся ее сущность, включая содержание общественного самоуправления.

3. Территориальное общественное самоуправление необходимо рассматривать с точки зрения реализации принципа субсидиарности власти, о котором уже шла речь. Власть станет ближе к людям, внимательнее к их проблемам, более рациональной и оперативной. Ведь это будут насущные проблемы самой власти. Произойдет перераспределение ответственности в системе территориального управления, ослабнет бюрократизация.

Закон о местном самоуправлении с самого начала не заложил необходимую организационно-правовую основу для углубления децентрализации на уровне территориальных микроколлективов (микрорайон, крупный жилой комплекс). В этом отразился общий подход к самоуправлению прежде всего как к самореализации органов государственной власти, а не территориальных сообществ граждан. Закон поставил развитие "низовых" форм самоуправления в полную зависимость от устроения местных органов власти. В рамках "государственной" модели самоуправления вполне логично было бы четко определить для Советов, исполкомов задачу создать необходимые экономические, организационные условия деятельности общественных органов, в первую очередь при принятии бюджетных решений, определении порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью. Если бы в Беларуси была принята классическая концепция самоуправления как территориальной публичной корпорации, разрабатывались с привлечением общественности, специалистов уставы самоуправления, то эти вопросы обязательно получили бы отражение.

Проблема развития общественных органов поднималась и Президентом Республики Беларусь. В Указе от 19.09.95 г. № 383 "О проведении реформы органов местного управления и самоуправления" правительству было предписано внести предложения по реализации конституционных прав органов общественного самоуправления. До настоящего времени поручение главы государства не исполнено во многом из-за того, что в Конституции отсутствуют какие-либо права, гарантии общественных формирований.

4. В соответствии с законом ОТОС могут создаваться на правах юридического лица. Это должно быть зафиксировано в уставах (положениях) общественных органов, которые принимаются на собраниях жителей. Являясь юридическим лицом, ОТОС могут иметь собственное имущество, от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде. Правоспособность ОТОС как

юридического лица возникает с момента их государственной регистрации в исполкомах, местных администрациях.

Согласно закону ОТОС могут создаваться только как *некоммерческие организации*. Данное понятие закреплено в Гражданском кодексе Республики Беларусь 1998 г. Это значит, что они не могут быть образованы как предприятия или, например, как общество с ограниченной ответственностью. Целью некоммерческой организации не является извлечение и распределение прибыли между ее участниками. Однако такая организация может вести хозяйственную деятельность в рамках тех целей, для которых она создана. Некоммерческие организации имеют ярко выраженную специальную правоспособность. Сделки (договоры), выходящие за пределы этой правоспособности, могут быть в судебном порядке оспорены и признаны недействительными.

Постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 06.08.96 г. № 513 во исполнение Указа Президента РБ от 24.05.96 г. № 208 "О некоторых мерах по упорядочению деятельности субъектов хозяйствования" был утвержден Порядок осуществления хозяйственной деятельности лицами, не являющимися субъектами хозяйствования. К ним отнесены общественные объединения, в том числе политические партии, профсоюзы, религиозные организации и другие общественные формирования, учреждения, создаваемые органами государственной власти и управления. Общественные организации вправе осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на решение уставных задач в порядке, определенном законодательством, в том числе: образовывать за счет своих средств структурные подразделения, проводить лекции, выставки, спортивные и другие мероприятия, пользоваться государственными средствами массовой информации, учреждать собственные СМИ, осуществлять издательскую деятельность. Они вправе использовать доходы, полученные от хозяйственной деятельности, на уставные цели и задачи.

Постановлением, исходя из общих норм, было рекомендовано облисполкомам и Мингорисполкому установить порядок осуществления хозяйственной деятельности органами территориального общественного самоуправления. Сделано это не было. В принципе, установление такого порядка местными органами власти представляется спорным. Но если этот порядок и должен устанавливаться ими, то делать это должны Советы, ведь именно на них возложена задача координировать деятельность ОТОС.

5. По сравнению с Положением 1981 г. в законе появились некоторые новые нормы, касающиеся порядка избрания органов территориального общественного самоуправления. Например, Положение предписывало проведение только открытого голосования. Закон допускает альтернативу. Срок деятельности общественных комитетов был установлен в 2,5 года. Сейчас

жители определяют его самостоятельно в пределах полномочий Совета. Устанавливался и численный состав — председатель, его заместитель, секретарь и от 2 до 12 членов. Сейчас закон этот вопрос не регламентирует.

6. Раньше вопрос об избрании комитета вносился исполнительным комитетом. Сейчас с инициативой могут выступить сами жители, исполком или Совет. Однако они не всегда проявляют необходимую инициативу. Граждане не верят в то, что они реально могут на что-либо вокруг себя серьезно повлиять. Центральная власть уже несколько лет настойчиво убеждает их, что лучше ее и ее назначенцев-администраторов и контролеров никто не наведет порядок, не обеспечит благоустроенную, зажиточную, "бюргерскую" жизнь. И надо сказать, многие в это еще верят. Что касается местных органов государственного управления, то им не до локальной демократии, общественного самоуправления. Они "головной" отвечают за повышение производительности работающих в основном на изношенном оборудовании и не имеющих экономических стимулов промышленных и сельскохозяйственных предприятий, за обеспечение жителей продуктами питания, медикаментами. Органы управления решают местные дела, но не являются фактически органами местных сообществ, не формируются ими и не несут перед ними ответственности. Как и в "центре", на местном уровне действует чрезвычайная по своей сути, персонализированная модель управления. И в ней самоуправлению граждан места нет.

7. Безвластные, не имеющие авторитета Советы депутатов в такой ситуации также не хотят и не могут направлять усилия на развитие общественного самоуправления. В этом плане весьма показательным является решение Минского городского Совета, принятое 25.06.97 г. Совет ограничился лишь тем, что предложил жителям, районным администрациям создать на территориях жилищно-эксплуатационных служб инициативные группы для проведения собраний жителей по выборам общественных комитетов. Совет просил и городской исполком, и районные администрации выделить этим органам помещения, освободить их от арендной платы. Совет лишь рекомендовал комитетам заключить с администрациями договоры о делегировании полномочий. Заключать их или нет решают администрации по своему усмотрению.

Нужно отметить, что сразу после принятия закона о местном самоуправлении Советы в ряде мест, особенно в крупных городах, занимали более активную позицию, пытались реализовать возложенную на них координационную функцию применительно к общественному самоуправлению. Многими Советами принимались меры, направленные на повышение активности населения и создание общественных органов. Проводились, с участием должностных лиц органов власти, собрания руководителей этих органов для опреде-

ления дальнейших перспектив их деятельности, оказания помощи действующим и создаваемым комитетам.

Кое-где Советами были утверждены примерные положения об органах территориального общественного самоуправления. Например, в г. Минске их было принято два – сначала в октябре 1989 г., а затем новое – в декабре 1992 г. В настоящее время действует Примерный устав, утвержденный совместно Советом и горисполкомом в 2000 г.

8. В законе не определена процедура государственной регистрации органов общественного самоуправления в исполкоме или местной администрации. На местах принимаются соответствующие акты. В них допускается возможность отказа в регистрации, однако не всегда указываются основания для такого отказа.

9. Начала формироваться практика создания территориальных объединений (ассоциаций) общественных комитетов, координационных Советов, Советов председателей и т.п. Однако весомых результатов достичь здесь не удалось. Органы власти не оказали этим инициативам необходимой поддержки, а кое-где и противодействовали, не желая появления новых центров власти. В результате общественное самоуправление повсеместно так и не "прижилось" в Беларуси, хотя для этого были предпосылки.

10. В соответствии с законом структуру, порядок работы и качественный состав общественных комитетов определяет собрание жителей. На практике это означает принятие собранием Положения (устава). Это тем более необходимо, поскольку общественный комитет намерен действовать как юридическое лицо. В качестве образца может использоваться примерное положение (устав), утвержденное соответствующим Советом депутатов. Разумеется, в каких-то вопросах от образца можно отойти. В тех местах, где такие документы не разрабатывались, сложностей будет больше.

На практике сложилась, в основном, такая структура общественных комитетов: собрание (заседание) комитета – правление – председатель (заместитель) – сектора. В полном составе (в большинстве) комитеты заседают, как правило, не реже 1 раза в месяц или квартал. Правление собирается чаще. В положениях разграничиваются их полномочия.

На заседаниях комитетов, кроме избрания руководящих и контрольных органов, принимаются также решения о создании секторов, определяется структура, утверждаются бюджет, планы работы и отчеты об их выполнении, порядок выполнения и распоряжения имуществом.

Правление обеспечивает организацию деятельности секторов, взаимодействие с органами власти, жителями, субъектами хозяйствования, обще-

ственными организациями. Разрабатывает проекты планов, организует и контролирует исполнение принятых комитетом решений.

Председатель комитета ведет заседания комитета и правления, подписывает решения, осуществляет текущее руководство, распоряжается имуществом комитета в установленном порядке, заключает договоры и т.д.

Избираемая на собрании жителей или на заседании комитета ревизионная комиссия контролирует выполнение комитетом законодательства, решений местных органов власти, собраний граждан, правильность заключения договоров. С этой целью проводятся проверки и ревизии финансово-хозяйственной деятельности комитета. О результатах проверок ревизионная комиссия отчитывается на собраниях (конференциях) жителей, направляет материалы в Совет или исполком, а при необходимости и в правоохранительные органы.

В комитете самоуправления могут функционировать следующие сектора:

- жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства;
- культурно-массовой и спортивной работы;
- торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- общественный пункт охраны порядка;
- воспитательной работы с детьми и подростками.

11. В первоначальной редакции закона на органы общественного самоуправления возлагалась ответственность за состояние социально-экономического развития своей территории. С точки зрения административно-правовой науки это можно было оценить только так, что ОТОС должны иметь в наличии достаточно широкие права, материально-финансовые ресурсы. Они должны "хозяйствовать" на своей территории, используя те или иные экономико-финансовые модели. Однако закон сразу же отошел от такого понимания, ограничив ответственность ОТОС рамками закрепленных за ними законом полномочий и тех, которые могут им быть предоставлены местными органами власти. То есть фактически закон свел эту ответственность к нулю.

ОТОС законом предоставлено шесть прав. Только три из них косвенно связаны с решением управленческих задач. ОТОС предоставлено право вносить на рассмотрение местных органов власти предложения по всем вопросам местного значения и участвовать в их рассмотрении. Это создает определенные возможности для защиты интересов жителей. Но все же инициативы общественных комитетов, в особенности связанные с решением важных экономических, финансовых вопросов, могут остаться без внимания. Чтобы усилить позиции общественных органов, нужно либо сразу в законе, либо обязав органы власти в своих решениях, определять сферы совместной компетенции, вопросы, которые могут решаться только по согласованию с обществен-

ными комитетами. Такая практика уже есть. Например, Минский городской Совет в 1997 г. делегировал комитетам территориального общественного самоуправления право предварительного согласования решений исполнительных органов по всем объектам строительства и выделения земельных участков, перепрофилирования объектов, сдачи в аренду помещений, установления киосков и временных торговых точек.

12. В принимаемых местными Советами примерных (общих) Положениях о комитетах общественного самоуправления на них возлагается достаточно широкий круг задач:

- изучение и обобщение жителей по вопросам экономического и социального развития микрорайона и прилегающих зон;
- отстаивание законных интересов жителей;
- развитие инициативы и привлечение жителей к решению задач по улучшению эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и территорий;
- общественный контроль за состоянием медицинского, торгового, транспортного, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания жителей;
- организация участия жителей в мероприятиях по охране окружающей среды, повышению санитарной культуры;
- организация общественной заботы о пожилых и одиноких людях, ветеранах войны и труда, инвалидов;
- организация досуга населения;
- содействие обеспечению правопорядка и профилактики правонарушений;
- содействие развитию национальной культуры и языка, художественного и технического творчества;
- повышение политической активности и гражданской ответственности жителей, поддержка общественных движений и организаций, способствующих построению в Беларуси правового государства;
- организация встреч жителей с депутатами.

В Положениях определяются и основные полномочия, которые могут быть предоставлены общественным комитетам, вопросы их совместной деятельности с органами власти:

- разработка планов и программ развития территорий;
- ведение работ по благоустройству территорий, строительство новых и реконструкция действующих объектов производственной и социальной сферы, выдача разрешений на переоборудование;
- определение мест автостоянок, стоянок общественного транспорта, пешеходных переходов, торговых павильонов, киосков;

- сдача в аренду, продажа помещений жилого и нежилого фонда, отвод земельных участков;
- организация выборов в органы власти.

Нужно отметить, что в тех местах, к сожалению, немногих, где органы власти проявили последовательность, правильно поняли свои задачи, оказались действительно заинтересованными в развитии общественного самоуправления, удалось добиться результатов. Многие из поставленных задач реализуются. Совместно с представителями жилищно-эксплуатационных служб проводятся проверки санитарного состояния местных площадок, подвалов. С согласия общественных органов ведется новое строительство, размещаются автостоянки. Заметная работа ведется по организации досуга населения – созданы литературно-музыкальные клубы, клубы ветеранов, проводятся мероприятия совместно с библиотекой. В ОТОС действуют группы милосердия, на учет взяты ветераны, одинокие граждане, инвалиды, им оказывается помощь в уходе.

Ведется работа по профилактике правонарушений, особенно среди молодежи и подростков. Действуют товарищеские суды, общественные инспекции по делам несовершеннолетних. Работают детские кружки, секции. Например, в одном из КОСов (комитет общественного самоуправления) г. Минска работает 10 различных кружков, 4 секции. Проводятся детские праздники, дни именинника, экскурсии, турниры.

13. Новой формой общественного территориального самоуправления является деятельность старост сельских населенных пунктов. Они избираются жителями и действуют на основании положений, которые утверждаются местными органами власти. Например, Гродненский облисполком в декабре 2000 г. утвердил Типовое положение о старостах сельских населенных пунктов. При этом не было сказано, должны ли на основе типового акта дополнительно приниматься положения о старостах и органы какого уровня должны их утверждать или это должны делать собрания жителей деревень и сел. Кроме того, не ясно, можно ли при принятии положений в той или иной части делать отступления от "типовых" норм.

Облисполком обязал районные исполнительные комитеты создать координационные советы для оказания помощи старостам. Управлению организационно-кадровой работы и управлению общественно-политической информации и печати облисполкома было поручено провести зональную учебную старост.

Согласно Типовому положению староста избирается на собрания жителей сроком на 2 года из числа депутатов Советов всех уровней, наиболее авторитетных и уважаемых жителей, способных самостоятельно принимать эффективные меры по наведению должного порядка и санитарной культуры, удовлетворению неотложных нужд и запросов населения. Староста избирается откры-

тым голосованием. Он должен содействовать претворению в жизнь политики, идеологии белорусской государственности, решений местных Советов и исполнительных комитетов, организовывать выполнение решений собраний граждан. Староста призван организовывать участие населения в работе по благоустройству, озеленению и улучшению санитарного состояния населенных пунктов, строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог, мостов, улиц, телефонизации, водоснабжению и др. Кроме того, староста должен содействовать развитию личных подсобных хозяйств граждан и т.д. В положении на старосту возложено еще целый ряд задач, связанных с осуществлением общественного контроля в разных сферах, удовлетворением потребностей жителей (торговля, медицина, бытовое обслуживание и др.).

Статья 30. Местный референдум

Для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться местные референдумы.

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

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

2. Ранее в Беларуси действовал Закон «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь» от 13.06.91 г. Сейчас вопросы референдума

урегулированы Избирательным кодексом. Референдум сейчас понимается как способ принятия гражданами Республики Беларусь народным голосованием решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. Выявление мнения граждан по этим вопросам не может быть целью референдума. Закон о референдуме 1991 г. допускал возможность консультативного голосования.

3. На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие наиболее важное значение для населения соответствующих административно-территориальных образований и отнесенные к компетенции соответствующих Советов депутатов, а также исполнительных органов. На референдум не выносятся вопросы, которые могут вызвать нарушение территориальной целостности государства, о принятии чрезвычайных и неотложных мер по охране общественного порядка, защите здоровья и безопасности населения, о налогах, бюджете; вопросы, связанные с назначением, утверждением на должности и освобождением от должностей должностных лиц, относящиеся к компетенции соответствующего исполнительного комитета.

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

5. С инициативой проведения референдума могут выступить 10% граждан, проживающих на соответствующей территории и имеющих право участвовать в референдуме. Раньше достаточно было 5% жителей. Инициатором референдума может стать Совет, приняв решение большинством голосов от числа избранных депутатов. Раньше народное голосование могло быть назначено по инициативе 1/3 от общего числа депутатов Совета.

В случае, если с инициативой о проведении референдума выступают граждане, ими сначала образуется инициативная группа в количестве:

- в области и в г. Минске — не менее 50 чел.;
- в районе, городе, районе в городе — не менее 20 чел.;
- в поселке, сельсовете — не менее 10 чел.

6. Документы, представленные инициативной группой, и вопрос, выносимый на местный референдум, направляются исполнительным органом для получения заключения в областной, Минский городской органы юстиции. С учетом заключения состав инициативной группы и вопрос, выносимый на голосование, регистрируются исполкомом, местной администрацией. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Для реализации права инициативы граждан на проведение референдума устанавливается двухмесячный срок с момента регистрации инициативной группы.

О времени и месте голосования комиссии по референдуму оповещают граждан не позднее чем за 10 дней до референдума.

7. Гражданам предоставляется право беспрепятственной агитации "за" или "против" предложения по проведению референдума, принятия решения. Публичное обсуждение предложений, вносимых на референдум, осуществляется в соответствии с законодательством о порядке проведения собраний, митингов, публичных шествий и демонстраций. 30.12.97 г. принят Закон Республики Беларусь "О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании". Согласно этому документу заявление на проведение какого-либо из указанных мероприятий подается организаторами в соответствующий местный исполнительно-распорядительный орган не позднее чем за 15 дней до намеченной даты проведения. В заявлении указываются:

- цель, форма, место проведения мероприятия;
- время его начала и окончания;
- маршруты движения;
- предполагаемое количество участников;
- сведения об организаторах;
- меры по обеспечению общественного порядка и безопасности для проведения мероприятия.

Руководитель исполнительно-распорядительного органа или его заместитель обязан рассмотреть заявление и не позднее чем за 5 дней до даты проведения письменно сообщить о принятом решении. При этом указанные должностные лица в целях обеспечения прав и свобод граждан, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта, предприятий и организаций вправе изменить место и время проведения мероприятия. Решение должностного лица может быть обжаловано в суд.

До получения разрешения организаторы мероприятия и иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации о времени и месте проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и т.п. Местные исполнительно-распорядительные органы определяют место, где со-

брания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование запрещаются. Вблизи зданий резиденции Президента Республики Беларусь, Национального собрания, Совета Министров, телерадиоцентра мероприятия могут проводиться на расстоянии не менее 200 метров, а вблизи зданий республиканских и местных органов государственного управления, дипломатических представительств, судов, органов прокуратуры – на расстоянии не менее 50 метров.

Не допускается проведение мероприятий на объектах метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также на расстоянии не менее 50 метров от территории предприятий и организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (общественный транспорт, снабжение водой, тепло- и электроэнергией, больницы, школы).

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

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

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

8. Решение, принятое референдумом, является окончательным. Оно может быть отменено или изменено только путем референдума, если иное не будет определено в самом решении референдума. Решение, принятое референдумом, подписывает руководитель соответствующего исполнительного органа, хотя более правильным было бы закрепить данное право за председателем Совета, даже в том случае, если референдум проводился в пределах городского района.

Если для выполнения решения референдума необходим какой-либо правовой акт, он должен быть принят в течение 5 месяцев со дня вступления в силу решения, утвержденного референдумом.

Статья 31. Осуществление правотворческой инициативы населения

В порядке, предусмотренном Советом, население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные населением в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации.

В редакции Закона "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" от 10.01.2000 появилась норма, касающаяся правотворческой инициативы населения по вопросам местного значения. Однако порядок реализации этой формы прямой демократии в законе не установлен. Его должны определить местные Советы.

Статья 32. Иные формы прямого участия населения в государственных и общественных делах

Наряду с предусмотренными настоящим Законом формами участия населения в государственных и общественных делах местное самоуправление может осуществляться и в иных формах, не противоречащих законодательству Республики Беларусь.

Законодательно определены и другие формы участия населения в местных делах. Например, жители вправе инициировать процедуру отзыва депутата, не оправдавшего их доверия или совершившего дискредитирующее его как депутата действия. Порядок отзыва определен в Избирательном кодексе. Сначала также должна быть создана инициативная группа, которая обращается к председателю Совета с просьбой о проведении собрания избирателей соответствующего округа для решения вопроса об отзыве. Отказ в созыве собрания может быть обжалован в суд. Самостоятельно провести собрание по данному вопросу жители не имеют права. В Беларуси пока не имеется примеров отзыва депутатов.

Говоря об участии граждан, следует также указать, что согласно Закону "Об обращениях граждан" от 1996 г. они имеют право обращаться с предложениями в различные государственные органы. Эта форма используется достаточно активно. Однако, 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 раз-

личные предложения, касающиеся содержания парков, мест отдыха, строительства и работы мини-рынков и т.п. Местные власти не всегда подходят к этим проблемам с должным пониманием, и жители зачастую единственный путь видят в том, чтобы обратиться за их разрешением к Президенту страны.

Глава 5. Экономическая основа местного управления и самоуправления

Статья 33. Понятие экономической основы местного управления и самоуправления

Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов местного управления и самоуправления и удовлетворения социальных и экономических потребностей населения соответствующей территории.

1. Данная статья имеет ключевое значение для функционирования местного самоуправления. Прежде всего в ней должны закрепляться основополагающие подходы, главные принципы формирования экономического механизма децентрализованного территориального управления. Экономическая основа местного самоуправления – это та база, с использованием которой возникает комплекс экономических и социальных отношений с участием территориального потенциала при реализации местными органами власти возложенных на них задач.

При сложившихся в нашем обществе в прежние годы отношениях собственности, механизме хозяйствования территориальное управление превратилось в придаток отраслевого, ведомственного управления. Характерными чертами управления социалистической экономикой стали его узкоотраслевая направленность и централизация. В этих условиях территориальное управление стало рассматриваться преимущественно как средство преодоления издержек ведомственной разобщенности и централизации за счет перераспределения административных функций на местах. Контроль местных органов власти за "хозяйским ведением дела" всеми предприятиями определялся как один из главных факторов повышения эффективности управления экономикой. Комплексное экономическое развитие понималось прежде всего как соблюдение межотраслевых пропорций развития производительных сил на данной территории и обеспечение эффективности общественного производства. После

этого уже выделялись такие элементы, как рациональное использование всех ресурсов территории, пропорциональное развитие экономической и социальной сфер. Для планирования и оценки деятельности мест применялись в основном отраслевые критерии, не соответствующие специфическим "местным" функциям: темпы роста объемов производства, производительность труда, эффективность капитальных вложений и т.п. Территориальный разрез отраслевых планов являлся основой для формирования планов комплексного экономического и социального развития.

2. В конце 1980-х годов в экономической литературе была выдвинута идея территориального (регионального) хозрасчета, перестройки управления территорией на принципах самоуправления и самофинансирования. Однако многими авторами регион стал рассматриваться как обособленная часть народного хозяйства страны, в котором осуществляется полный цикл общественного воспроизводства по фазам (производство, распределение, обмен, потребление), главным факторам (рабочая сила и производственные фонды) и результатам (воспроизводство национального богатства, общественного продукта, национального дохода, основных и оборотных фондов и др.). Тем самым не вполне учитывалась необходимость обеспечения общественного воспроизводства в масштабах экономики всей страны.

3. "Разделение труда" в новых экономических условиях применительно к местным органам власти означает обладание ими эффективными средствами регулирования территориальной экономической среды в рамках закона, ограничивающей или стимулирующей деятельность субъектов хозяйствования, в целях ее воспроизводства (налоги и налоговые льготы, иные инструменты формирования благоприятного инвестиционного климата и "рынка труда", дополняющие общегосударственные регуляторы). Экономистами отмечено, что практически бесплатное использование предприятиями местных трудовых и природных ресурсов привело не только к их хищнической эксплуатации, но и к искаженной оценке реальных издержек производства продукции, неправильным выводам об эффективности сфер и отраслей экономики.

В этом плане статья не содержит каких-либо четких ориентиров. Нужно учитывать и то, что перечисленные объекты (земля и др.) относятся к республиканской собственности. Местным органам, как и прежде, передан тот или иной объем полномочий по управлению и распоряжению этими ресурсами. Права эти не так широки, чтобы обеспечить системное экономическое регулирование территориального потенциала.

Статья 34. Права Советов по распоряжению природными ресурсами

Советам принадлежит право распоряжения природными ресурсами на соответствующей территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Право распоряжения природными ресурсами Советы осуществляют путем предоставления их в установленном законодательством Республики Беларусь порядке во владение и пользование предприятиям, организациям, учреждениям, объединениям и гражданам. Субъекты, осуществляющие хозяйственную деятельность, вносят Советам плату за использование природных ресурсов, а также возмещают ущерб, причиненный окружающей среде в результате их деятельности.

1. Прежде всего, следует указать на допущенную в статье неточность при указании органов, наделенных правом распоряжения природными ресурсами. Советы депутатов в настоящее время такого права, за редким исключением, не имеют. Это вытекает из закреплённого в ст. 5 закона принципа разграничения компетенции представительных и исполнительных органов. Распоряжение (управление) природными ресурсами — прерогатива исполнительно-распорядительных органов. Советы депутатов в отдельных случаях могут только предложить исполнительным органам пересмотреть решение, касающееся распоряжения ресурсом. В частности, такое право оговорено в Кодексе Республики Беларусь о земле от 04.01.99 г. (ч. 2 ст. 6). Данная норма носит двойственный характер. С одной стороны, Совет может проявить такую инициативу в месячный срок, если сочтет решение о предоставлении земельного участка нецелесообразным, неэффективным (у Совета есть право отменить незаконное решение). С другой стороны, Кодекс определяет, что исполнительный орган при повторном рассмотрении вопроса должен принять решение, соответствующее законодательству. Таким образом, у исполнительного органа есть все возможности проигнорировать мнение Совета.

2. Советы также не вправе без специальной оговорки в законодательстве принимать какие-либо решения программно-нормативного характера, касающиеся этих ресурсов. Они не относятся к коммунальной собственности. Нормативно-правовое регулирование также осуществляют исполнительные органы.

3. Согласно Кодексу Республики Беларусь о земле от 04.01.99 г. земли, находящиеся в государственной собственности (собственности Республики Беларусь), изымаются и предоставляются в пользование (аренду), владение,

а также отчуждаются Президентом Республики Беларусь, Советом Министров, местными исполнительно-распорядительными органами.

Изъятие земель для общественных (местных) нужд производится согласно Кодексу на основании решения исполнительного комитета. Особо ценные земельные угодья изъятию не подлежат. Изъятие сельхозугодий, земель природных и зеленых зон, опытных полей, лесов I группы, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения допускается лишь в случаях особой необходимости. Изъятие сельхозугодий с кадастровой оценкой свыше 40 баллов, земель опытных полей для несельскохозяйственных нужд, республиканских заказников, земель курортов, лесопарков, городских лесов и др., не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в исключительных случаях и только по решению Совета Министров. Изъятие их для предоставления во временное краткосрочное пользование для линий электропередач и связи, трубопроводов, других линейных сооружений может производиться областными исполкомами. Предприятия и организации, заинтересованные в изъятии участков, обязаны согласовывать предполагаемые места размещения объектов с местными исполнительными органами.

4. В соответствии с Лесным кодексом Республики Беларусь от 14.07.2000 местные Советы в пределах своей компетенции утверждают местные программы и мероприятия по рациональному использованию, охране, защите государственного лесного фонда и воспроизводству лесов, принимают решения об отмене актов местных исполнительно-распорядительных органов о передаче участков государственного лесного фонда в аренду, пользование, об изъятии участков земель лесного фонда и т.д. в случае несоответствия этих актов законодательству. Местные исполнительные органы утверждают таксы за побочные лесные пользования и заготовку второстепенных лесных ресурсов, передают в аренду участки лесного фонда, решают вопросы перевода лесов из одной категории защитности в другую в пределах одной группы, утверждают перечень особо защитных участков государственного лесного фонда, организуют проведение аукционов на осуществление лесопользования, принимают решения об ограничении, приостановлении или прекращении лесопользования и т.д.

5. На основании ст. 7 Кодекса Республики Беларусь о недрах местные Советы утверждают территориальные программы развития и рационального использования минерально-сырьевой базы, а также мероприятия по охране недр, принимают решения о предоставлении юридическим и физическим лицам, имеющим лицензию на проведение работ по геологическому изуче-

нию, участков недр (геологических отводов) для изучения, принимают решения о предоставлении участков недр для добычи полезных ископаемых, строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, утверждают лимиты добычи общераспространенных полезных ископаемых предприятиям и организациям, имеющим лицензию на право пользование недрами, осуществляют контроль за использованием недр на территории Совета.

Местные исполнительные органы участвуют в разработке и реализации государственных программ геологического изучения недр, развития и освоения минерально-сырьевой базы, разрабатывают территориальные программы развития и рационального ее использования, а также мероприятия по охране недр, принимают решения об ограничении, приостановлении или прекращении пользования недрами при нарушении правил пользования ими, участвуют в разрешении споров по вопросам пользования недрами.

6. В статье говорится о том, что природные ресурсы передаются субъектам во владение и пользование. Это не совсем точно, поскольку земля может передаваться и в собственность, причем не только гражданам, но и организациям. Указом Президента РБ от 22.02.2000 г. № 81 утверждено новое Положение о порядке передачи земельных участков в собственность юридических лиц (их собственников). В соответствии с Указом в собственность могут передаваться земельные участки для:

- эксплуатации приватизируемых объектов производственного назначения и объектов по оказанию услуг;
- для строительства и эксплуатации необходимых республике предприятий;
- в целях осуществления инвестиционных проектов.

Передача производится на платной основе. Решение об отчуждении участка принимает Президент Республики Беларусь. Не передаются в собственность земли сельхозназначения и являющиеся объектом земельного спора.

Заинтересованное лицо обращается с ходатайством в соответствующий исполком. К ходатайству прилагаются: копия решения о предоставлении участка в пользование (аренду), устав, свидетельство о праве собственности на приватизированный объект, государственный акт на право постоянного пользования или удостоверение на право временного пользования землей; документы, подтверждающие источники финансирования юридического лица (собственника). Исполком рассматривает ходатайство и создает комиссию для подготовки материалов по передаче. В месячный срок проводится обследование, составляется акт, определяется предполагаемая цена не ниже нормативной. Материалы направляются в областной исполком, а от него – в Гос-

комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии. После этого они передаются в Правительство, которое вносит предложение Президенту.

Статья 35. Местное хозяйство и его состав

Местное хозяйство обеспечивает функционирование системы местного управления и самоуправления и непосредственное удовлетворение потребностей населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Местное хозяйство состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы.

В состав местного хозяйства могут включаться с согласия собственника не находящиеся в коммунальной собственности предприятия, организации, учреждения и объединения. Перечень таких предприятий, организаций, учреждений и объединений определяется договорами между соответствующими Советами и собственниками.

Состав и структура объектов местного хозяйства могут изменяться по мере развития рыночных отношений, предпринимательства, приватизации государственной собственности.

Исполнительные комитеты и местные администрации координируют деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений местного хозяйства, обеспечивают комплексное социальное и экономическое развитие территории, содействуют созданию концернов, консорциумов, межотраслевых объединений, ассоциаций, совместных предприятий, содействуют обеспечению их хозяйственной деятельности материально-техническими ресурсами из местных фондов, развитию кооперативных, арендных и других прогрессивных форм хозяйствования.

Советы в пределах своей компетенции могут предоставлять предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, входящим в местное хозяйство, преимущественное право пользования местными природными ресурсами.

1. Экономико-правовой статус хозяйствования или субъектов коммерческой деятельности, действующих на той или иной территории, отличается большим разнообразием. Исходя из их организационно-правовой формы, это так называемые хозяйственные общества: общества с ограниченной и дополнительной ответственностью, акционерные общества, предприятия, их объединения, производственные кооперативы, предприниматели – физические лица.

С принятием нового Гражданского кодекса Республики Беларусь (Раздел "Юридические лица" вступил в действие 5 марта 1999 г.) к их числу добавились "товарищества на вере" (коммандитные) и "полные" товарищества. Внутри этой классификации существует разделение на подвиды, например, дочерние и зависимые общества, унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления.

С точки зрения формы собственности субъекты могут относиться к государственной (республиканской и коммунальной) и частной собственности.

По социально-экономическому эффекту их деятельности хозяйствующие субъекты можно разделить на те, которые обеспечивают преимущественно удовлетворение потребностей населения данной местности, и те, которые работают на внешний рынок в прямом и переносном смысле.

Местные власти прямо или косвенно заинтересованы в развитии всех этих форм предпринимательства, поскольку это обеспечивает занятость, получение доходов в бюджет, а значит, и решение тех социальных задач, за которые несут ответственность органы власти на местах. Тем не менее закон о местном самоуправлении выделяет те субъекты, относящиеся к коммунальной и иной форме собственности, которые удовлетворяют потребности местного населения. Закон исходит из того, что это особый экономико-хозяйственный комплекс, с которым преимущественно на договорной основе местные власти должны активно сотрудничать, содействовать его развитию на основе долгосрочных программ, локального правотворчества. Местные органы власти, пользуясь своими правами, должны влиять и на решения, принимаемые в центре.

2. Местные органы должны учитывать в своей деятельности положения Закона "О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции" (в редакции от 10.01.2000). Закон установил запрет на принятие актов, заключение соглашений или принятие каких-либо иных мер (согласованных действий), ограничивающих самостоятельность субъектов хозяйствования, создающих для них неблагоприятные условия или, наоборот, преимущества, если в результате может иметь место: раздел товарного рынка по территориальному принципу, по видам, объемам сделок, по видам, объемам товаров и их ценам, по кругу потребителей и т.п.

3. Одной из форм содействия малому предпринимательству, которое ориентировано в основном на местный рынок, является создание так называемых "бизнес-инкубаторов". Начинающим предпринимателям предоставляется на определенный срок на льготных условиях административные и производственные помещения. Например, решением Мингорисполкома от

19.02.98 г. создано коммунальное предприятие "Минский городской инкубатор малого предпринимательства".

4. Решать задачи развития местного хозяйства сегодня весьма трудно и практически невозможно. Более того, местные власти, реализуя указания сверху, вынуждены применять к предпринимательским структурам жесткие меры.

Президентом Республики Беларусь был принят Указ № 345 от 30.08.96 г. "О некоторых мерах по упорядочению ценообразования на территории Республики Беларусь". Указом был определен перечень товаров (работ, услуг), цены (тарифы) на которые регулируются центральными органами управления и местными исполнительными органами. Сейчас эти вопросы урегулированы Указом Президента Республики Беларусь от 19.05.99 г. № 285 "О некоторых мерах по стабилизации цен (тарифов) в Республике Беларусь" и постановлением Совета Министров РБ от 18.06.99 г. № 943 "Об утверждении перечней социально значимых товаров (работ, услуг) и лекарственных средств, цены (тарифы) на которые регулируются Министерством экономики, облисполкомами и Минским горисполкомом".

Областные и Минский городской исполкомы устанавливают для всех субъектов оптово-отпускные цены (тарифы) на социально значимые товары (работы, услуги) для местного потребления по определяемой ими номенклатуре, в том числе: на муку ржаную и пшеничную, субпродукты свинины, говядины, на некоторые виды ремонта обуви, на услуги парикмахерских (стрижка волос) и услуги фотографии (документальное фото), а также минимальные ритуальные услуги.

Исполкомы также определяют перечни товаров (работ, услуг), цены на которые хозяйствующие субъекты устанавливают самостоятельно с включением предельного норматива рентабельности: хлеб, батоны и диетические хлебобулочные изделия, улучшенные сорта хлеба, макаронные изделия, мороженое, молоко, кисломолочные продукты, сметана, творог, сыры, мясные полуфабрикаты, мясо птицы, масло растительное, рыба и рыбопродукты, картофель, капуста, комбикорма для реализации населению, ремонт швейных изделий и др., детское питание, товары для детей, товары (работы, услуги) субъектов хозяйствования, занимающих монопольное положение на местных товарных рынках, тепловая энергия, общественный транспорт, продукция общепита (наценки), твердое топливо для населения, коммунальные услуги (водопровод, канализация, отопление, горячая вода).

Во исполнение Указа Президента РБ от 19.05.99 г. № 285, указаний правительственной комиссии по координации деятельности в области ценообразования местные исполнительные комитеты искусственно сдерживают рост

цен, следят за тем, чтобы с производства не снимались доступные социально значимые товары (продовольствие, одежда, обувь и т.п.). Ими утверждаются предельные уровни рентабельности, предельные торговые надбавки и тарифы на социально значимые товары и коммунальные услуги населению.

5. В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь № 15 от 04.09.98 г. "О неотложных мерах по защите потребительского рынка" областные исполкомы и Минский горисполком при необходимости должны:

- устанавливать предельные нормы реализации товаров;
- ограничивать (приостанавливать) деятельность субъектов хозяйствования, нарушающих требования законодательства при реализации товаров;
- принимать меры по незамедлительной реализации скоропортящихся товаров, конфискованных в связи с нарушениями порядка вывоза продукции.

В буквальном смысле ужесточен контроль за организацией мелкорозничной торговли.

6. Президентом РБ 16 марта 1999 г. принят Декрет № 11 "Об упорядочении государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования". До 1 июля 2001 г. все субъекты хозяйствования должны пройти перерегистрацию. Установлены новые, более высокие размеры их уставного фонда. При таком подходе число действующих коммерческих организаций (в терминологии нового Гражданского кодекса) заметно сократится. Нужно учитывать, что общереспубликанская перерегистрация хозяйствующих субъектов уже проводилась с июля 1996 по апрель 1997 г. В результате несколько тысяч предприятий прекратили свое существование.

Статья 36. Коммунальная собственность

Коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

В коммунальной собственности могут находиться имущество государственных органов соответствующей административно-территориальной единицы, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, а также промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торгов-

ли, бытового обслуживания населения и транспорта, другие предприятия, организации, учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории.

К коммунальной собственности относится также имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами, другими органами местного самоуправления, исполнительными комитетами и местными администрациями за счет принадлежащих им средств, в том числе и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Исполнительные комитеты и местные администрации в порядке, установленном соответствующим Советом, вправе передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное владение и пользование, сдавать их в аренду, продавать предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, отдельным гражданам и их объединениям, за исключением ограничений, устанавливаемых законодательством Республики Беларусь.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации вправе вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих административно-территориальных единиц предприятий, организаций, учреждений, объединений, их структурных подразделений, а также объектов, относящихся к иным формам собственности, если они имеют особо важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, функционирования местного хозяйства.

Советы, по их поручению исполнительные комитеты и местные администрации обладают преимущественным правом на приобретение в установленном законодательством Республики Беларусь порядке находящихся на их территории общественных зданий, сооружений и иных объектов, которые могут быть использованы для местных нужд. При прочих равных условиях это право принадлежит нижестоящему Совету (по его поручению – исполнительному комитету или местной администрации).

Порядок передачи, купли, продажи, раздела коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы определяется Советом в пределах, установленных законом Республики Беларусь. Перечень государственного имущества, безвозмездно передаваемого Советам, другим органам местного самоуправления, исполнительным комитетам и местным администрациям, определяется законодательством Республики Беларусь.

В случае возникновения между Советами разных территориальных уровней споров по определению принадлежности объектов коммунальной собственности такие споры разрешаются в месячный срок вышестоящим Советом либо по его поручению исполнительным комитетом.

При несогласии с решением вышестоящего Совета окончательное решение принимается Советом Министров Республики Беларусь в месячный срок.

Советы в целях защиты интересов населения, проживающего на подведомственной им территории, определяют условия владения и пользования объектами коммунальной собственности, отчуждаемой иными собственниками, в том числе на конкурсной или аукционной основе, обязательные для этих собственников.

1. Экономико-правовые аспекты играют весьма существенную, может быть, даже определяющую роль в функционировании институтов местного самоуправления, локальной демократии. Они, в свою очередь, во многом определяются правовым статусом коммунальной (муниципальной) собственности, имея в виду, что собственность – это не только набор имущественных объектов, но прежде всего – экономическое отношение, обеспечивающее, в принципе, эквивалентный социальный обмен, сочетание и баланс интересов.

Сейчас уже всем понятно, что сформировавшаяся в предшествующие десятилетия в советском обществе государственная собственность, фактически отчужденная у ее собственника – народа, с административным механизмом хозяйствования оказалась неспособной решить свою сущностную социальную задачу. Она не обеспечивала самоорганизацию и эквивалентный обмен, укрепляющие, стимулирующие экономическую систему.

2. Местное самоуправление по своей сути есть проявление территориальным сообществом его сущностных качеств внутри и вовне. В политико-административном плане это выражается в обособлении сообщества как субъекта власти и публичного управления, в экономическом, хозяйственном плане – как субъекта имущественных прав, в первую очередь – права собственности. Коммунальная собственность находится в тесной связи с задачами самоуправления, во многом определяется ими и по объектному составу, и по полномочиям управленческо-распорядительного характера. В свою очередь, собственность – фундамент для решения этих задач, прежде всего составляющих собственную сферу ведения местных властей. Хотя здесь следует иметь в виду, что за рубежом муниципальные органы при решении возложенных на них задач обходятся без большого массива собственности.

3. В предшествующие десятилетия социалистическое государство выступало как единый и единственный собственник всего государственного имущества. Существовал единый фонд государственной собственности, который включал в себя все имущественные объекты любого вида, находящиеся в ведении различных государственных органов и организаций.

В марте 1990 г. был принят Закон СССР "О собственности", в декабре того же года – закон о собственности БССР. В их основу была положена несколько иная концепция – "многоуровневой государственной собственности". Государственная собственность была разделена на два вида – республиканскую и коммунальную. Закон определил, что коммунальная собственность принадлежит соответствующему административно-территориальному образованию. Распоряжение ею осуществляется уже не от имени государства (всего народа), а от имени населения той или иной административно-территориальной единицы самостоятельно в рамках закона. Таким образом, было декларировано, что местное население (территориальное сообщество) выступает как субъект права коммунальной собственности. Несомненно, это был шаг вперед по пути дестатизации, социализации собственности, в признании автономии местных интересов и их определяющей роли в управлении коммунальной собственностью. Тем не менее она все же признавалась в рамках прежней экономико-правовой парадигмы формой государственной собственности подобно тому, как местное самоуправление вводилось как институт государственной власти, управления, а не культивировалось как самоорганизация территориальных сообществ граждан в рамках закона.

4. Территориальное сообщество – это особая, публично-правовая корпорация. Правосубъектность этой корпорации, как и любой другой, например, хозяйственного общества, определяется рядом факторов – наличием устава (хартии самоуправления), закреплением в нем организационных форм, обеспечивающих волеизъявление всех участников, согласованием их интересов по наиболее важным вопросам, самостоятельным формированием органов управления и др. Конечно, все положения о хозяйственных обществах не могут быть прямо перенесены на территориальные корпорации. Однако общее сравнение весьма уместно. Оно позволяет яснее представить содержание правосубъектности территориальных образований, правовые положения их органов. Местные представительные и исполнительные органы не входят в систему государственных органов, действуют как относительно обособленный элемент в механизме публичной администрации.

Исходя из такого понимания сущности территориальных сообществ, местного самоуправления коммунальная собственность должна институировать-

ся не как форма государственной собственности, а как самостоятельная форма публичной (общественной) собственности. Это позволяет не только более точно определить ее сущностную правовую природу, поднять на высокий уровень ее правовые возможности, гарантии, но и сделать ее более эффективной в экономическом плане.

Модельный закон СНГ о местном самоуправлении определяет муниципальную (коммунальную) собственность следующим образом: муниципальная собственность – это средства местного бюджета, внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, земля и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные учреждения, жилищный фонд и нежилые помещения, другое движимое и недвижимое имущество. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с государственной, частной и иными формами собственности. Права собственника от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления согласно уставу, а в случаях, предусмотренных законом и уставами, – население непосредственно.

5. В соответствии с общеправовыми принципами права всех собственников равны. Но в силу публичного характера коммунальной собственности, т.е. в интересах большинства людей, законом могут устанавливаться ограничения: а) определяются виды имущества, находящиеся в исключительной коммунальной собственности; б) устанавливаются особенности приобретения и прекращения права собственности, владения, пользования и распоряжения.

Когда собственники вступают в отношения, характеризующиеся равенством участников, применяются общие нормы гражданского законодательства, если иное не вытекает из закона или особенностей самих субъектов. Как правило, у сторон отсутствуют властные полномочия по отношению друг к другу. В отдельных случаях местные органы могут настаивать на заключении договоров, направленных на удовлетворение общих нужд.

Административно-территориальное образование отвечает по обязательствам имуществом, принадлежащим ему на праве собственности, кроме того, которое закреплено за коммунальными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, а также находящегося в исключительной коммунальной собственности. Последнее образует единый имущественный фонд – местную казну. Имущественная ответственность распространяется на средства казны, а не на имущество коммунальных юридических лиц.

6. Коммунальная собственность включает имущество, которое предназначено для удовлетворения социально-культурных и бытовых потребностей на-

селения и имеет целевой характер. Этот вопрос имеет важное значение в связи с проблемой осуществления хозяйственной деятельности местными властями. За рубежом при передаче государственного имущества в коммунальную собственность наметились два подхода:

1) община может заниматься только деятельностью, связанной с удовлетворением общих потребностей. Исходя из этого, получив государственное имущество, она должна произвести его отчуждение, за исключением некоторых объектов;

2) община должна обладать свободой в определении направлений хозяйственной деятельности.

При первом подходе имели место опасения, что община начнет активно заниматься коммерческой деятельностью, ограничит возможности частного предпринимательства, "забросит" свои публичные функции. Современная практика местного самоуправления за рубежом показывает, что права коммунальных субъектов в хозяйственно-коммерческой деятельности весьма ограничены.

Из смысла Закона Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" вытекает и сейчас вытекает, что важной задачей коммунальной собственности является именно получение доходов за счет активного использования в производственно-торговом обороте. Об этом говорит и перечень объектов коммунальной собственности: "... промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, ... иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории".

7. Зарубежная практика показывает, что применительно к коммунальной собственности, так же, как и к другим видам публичной собственности, возникает проблема так называемой административной собственности. Определенную и весьма незначительную часть собственности публичных корпораций составляет имущество промышленное и торговое, т.е. своего рода частная, коммерциализированная публичная собственность. Она используется в рамках гражданского оборота. Территориальное сообщество, однако, не включается так же широко, как государство, в промышленную и торговую деятельность, например, при национализации им отраслей промышленности или банковского сектора. Община концентрирует свою деятельность на удовлетворении ежедневных нужд жителей, охране среды и общественного порядка, образовании и культуре.

Концепция "административной собственности" основывается на том, что часть объектов государственного или коммунального имущества подлежит иному регулированию, чем гражданско-правовое, частно-правовое. Правда, есть и другая точка зрения, согласно которой коммунальное имущество – это

объект собственности в смысле частного права, режим публичного права для него является исключением. Публичное имущество охватывает те блага, которые непосредственно обеспечивают общие нужды. Кроме того, к нему относятся и те объекты, на которые распространяется специальный режим. В разных странах объем публичного коммунального имущества различен. Тем не менее можно выделить ряд общих видов:

1) "финансово-хозяйственное имущество" – объекты, опосредованно служащие публичным целям, обеспечивая поступление финансов (ценные бумаги, промышленные предприятия, леса и др.);

2) "административное имущество", непосредственно служащее публичным задачам (административные здания, социальные учреждения и др.);

3) "обособленное имущество" – объекты, предназначенные для всеобщего пользования: дороги, мосты и др.;

4) "доверенное имущество".

Первая категория имущества подпадает под режим частного права с использованием некоторых элементов публичного, вторая и третья – наоборот. Режим доверенного имущества может варьироваться.

Публичная имущественная правоспособность означает, что субъект может приобретать имущество в гражданско-правовом обороте, но с ограничениями. Это может быть только такое имущество, которое необходимо для выполнения установленных задач. Отчуждение или отступление от цели использования этого имущества может быть только в том случае, если имущество не служит выполнению этих задач.

8. Право коммунальной собственности возникает:

1) при передаче в собственность в установленном законом порядке объектов государственной (республиканской или коммунальной) собственности;

2) при создании новых объектов собственности;

3) в результате сделок и в иных установленных законом случаях.

Во исполнение указания Закона о местном управлении и самоуправлении Советом Министров БССР 12.08.91 г. было принято постановление № 313 "О формировании коммунальной собственности в Белорусской ССР". Этим постановлением предусматривалась передача местным Советам по состоянию на 01.07.91 г. государственных предприятий, объединений, организаций, учреждений и других объектов со всеми их основными и оборотными средствами и иным имуществом:

- **в промышленности** – предприятия и объединения по перечню, согласованному облисполкомами и Минским горисполкомом с Госкомитетом по промышленности и межотраслевым производствам и Комитетом по управлению государственным имуществом при Совете Министров;

- в **аграрно-промышленном комплексе** – совхозы, другие государственные сельскохозяйственные и перерабатывающие предприятия, организации и учреждения, за исключением тех, которые непосредственно подчинены Министерству сельского хозяйства согласно постановлению Совета Министров от 12.03.91 г. № 81;
- в **дорожном хозяйстве** – автомобильные дороги местного значения и соответствующую производственную базу;
- в **жилищно-коммунальном хозяйстве** – жилищный фонд, нежилые помещения и объекты жилищно-коммунального хозяйства, за исключением ведомственных, предприятия, объединения и организации, кроме Минского опытно-экспериментального литейно-механического завода, опытно-экспериментального завода "Белспецкоммунмаш", ремонтно-механического завода "Белремкоммунмаш" и ряда других;
- в **государственной торговле** – организации торговли, за исключением оптовых баз и холодильников, имеющих общереспубликанское значение, "Белювेलирторга", "Белсистемнешпосредторга" и ряда других;
- в **сфере обслуживания** – организации службы быта, кроме института "Белбыттехпроект", Минского опытно-механического завода и ряда других предприятий и организаций;
- в **сфере культуры** – учреждения культуры и видеопроката, студии радиовещания, за исключением ведомственных или имеющих общереспубликанское значение;
- в **сфере народного образования** – учреждения и организации народного образования, кроме республиканских научно-методических центров, институтов повышения квалификации, вузов, средних специальных учебных заведений, специализированных школ общереспубликанского значения, ведомственных учреждений народного образования;
- в **области здравоохранения, социального обеспечения, физической культуры и спорта** – все такого рода объекты, кроме имеющих общереспубликанское значение.

Передача государственной собственности была произведена на безвозмездной основе.

В соответствии с постановлением облисполкомы, горисполкомы и райисполкомы обязаны были принять меры по разграничению коммунальной собственности по уровням территориального управления.

В настоящее время также имеют место случаи "административного" перераспределения объектов коммунальной собственности.

9. Национальным собранием Республики Беларусь 05.05.98 г. принят Закон "Об объектах, находящихся только в собственности государства". С его

принятием утратили силу Постановление Верховного Совета от 16.06.93 г. "О предприятиях (объединениях), организациях и видах имущества, не подлежащих разгосударствлению и приватизации" в части утверждения их перечня, а также Постановление Президиума Верховного Совета от 13.07.94 г. "О видах имущества, не подлежащего разгосударствлению и приватизации".

К объектам, находящимся только в собственности Республики Беларусь (точнее, госсобственности (республиканской и коммунальной), так как закон о собственности понимает под собственностью Республики Беларусь только республиканскую собственность), относятся: природные ресурсы, в том числе земли сельхозназначения и другие категории земель, не подлежащие в соответствии с законами передаче в частную собственность; недра; воды; леса; особо охраняемые природные территории и объекты (заповедники, национальные парки, заказники и памятники природы) и их имущество; воздушное пространство; объекты инженерной инфраструктуры общего пользования (электро-, тепло- и газоснабжения, водопроводно-канализационного хозяйства, уличного городского освещения и внешнего благоустройства городов и поселков), имущество местных Советов, исполнительных органов, находящееся на балансе, средства местных бюджетов, внебюджетных и целевых бюджетных фондов.

Эти объекты не подлежат залого, разгосударствлению и приватизации, если иное не предусмотрено законодательством. Их аренда осуществляется в соответствии с законодательством без предоставления арендодателю права выкупа.

Совершение сделок, влекущих отчуждение имущества предприятий, учреждений, организаций, указанных в законе, производится только после исключения его из состава имущества данных предприятий в соответствии с законодательством.

Областные и Минский городской Советы устанавливают порядок формирования и утверждения перечня предприятий, организаций и учреждений, находящихся только в государственной (коммунальной) собственности.

Минский областной Совет решением от 23.09.98 г. утвердил следующий порядок: отраслевые комитеты, управления, отделы облисполкома, Минское областное государственное производственно-торговое объединение "Промышленник", жилищно-коммунальная ассоциация "Миноблкоммунальник", проектно-ремонтное объединение "Минскаблдорстрой" формируют, утверждают и представляют Минскому имуществу перечень подведомственных предприятий, организаций и учреждений, находящихся в областной собственности и не подлежащих разгосударствлению и приватизации. Минским имуществом формирует единый перечень и вносит на утверждение исполкома.

Районным Советам предписано принять аналогичные решения.

10. Согласно закону местные Советы депутатов самостоятельно определяют правовой режим собственности в рамках законодательства. При этом она является объектом довольно пристального внимания со стороны центральных государственных органов, административного перераспределения и т.п. Органы государственного контроля, Министерства финансов контролируют эффективность управления и распоряжения собственностью. В некоторых случаях решения центральных органов содержат прямые указания касательно порядка управления ею.

В то же время недавно принятый Гражданский кодекс Беларуси распространяет на коммунальную собственность общий, частно-правовой режим. Согласно кодексу административно-территориальные единицы участвуют в гражданско-правовых отношениях на равных с иными участниками – физическими и юридическими лицами. Они отвечают по обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме того имущества, которое может находиться только в коммунальной собственности. Государство не отвечает по обязательствам АТЕ. Административно-территориальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, а также государства.

11. Государственный характер коммунальной собственности, как и государственный статус самоуправления, серьезно повлиял в негативном плане на механизм решения вопросов, связанных с: 1) распределением объектов собственности между государством и административно-территориальными единицами; 2) государственным регулированием коммунальной собственности; 3) учетом специфики видов коммунальной собственности; 4) разграничением полномочий между местными представительными и исполнительными органами; 5) разрешением споров, связанных с собственностью.

В Беларуси в отличие от других стран из состава коммунальной собственности исключены такие важнейшие элементы, как земля и другие природные ресурсы.

В принципе, возможность перехода в коммунальную собственность земли и ряда других природных ресурсов не исключена и в Беларуси. В соответствии со ст. 13 Конституции недр, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Конституция установила, что законом могут быть определены и другие объекты, которые могут находиться только в собственности государства.

Таким образом, Конституция регулирует вопрос об объектах, находящихся в исключительной государственной, т.е. республиканской и коммунальной, собственности в целом и не могущих перейти в частную собственность. В принятом 05.05.98 г. Законе "Об объектах, находящихся только в собственности государства" к таковым отнесены: природные ресурсы, в том числе земли сельскохозяй-

ственного назначения и другие категории земель, не подлежащие передаче в частную собственность, недр, воды, леса и др. Нельзя не отметить, что в части сельскохозяйственных земель закон расходится с Конституцией, поскольку она не распространяет на них исключительную собственность государства.

Говоря о возможности перехода земли и других природных ресурсов с республиканского уровня собственности на коммунальный, в рамках единой государственной собственности, следует все же признать, что такая возможность сегодня практически не осуществима. Для этого достаточно проанализировать принятые совсем недавно Кодекс о недрах (15.12.97 г.), Водный кодекс (15.07.98 г.), Кодекс о земле (04.01.99 г.). Например, Водный кодекс прямо закрепил исключительную собственность Республики Беларусь, т.е. республиканскую собственность на этот ресурс. Кодекс о недрах определяет, что недра – собственность государства. При этом он указывает, что Республика Беларусь владеет, пользуется и распоряжается недрами в общегосударственных интересах, проводит единую государственную политику в области использования недр. Совет Министров, Госкомитет по земельным ресурсам наделены самыми широкими полномочиями в регулировании использования недр. Местным же органам просто делегированы некоторые права по управлению и распоряжению недрами как объектом республиканской собственности.

Аналогичная ситуация и с землей. Кодекс о земле прямо не говорит, что это республиканская собственность. Однако проанализировав распорядительные, контрольные полномочия местных исполнительных органов, Государственного комитета по земельным ресурсам, правительства и президента, можно утверждать, что земля – это республиканская собственность, находящаяся в ведении центральных и местных органов.

В частную собственность граждан земельные участки согласно закону могут отчуждаться непосредственно местными исполнительными органами. Но ни Советы, ни исполкомы в Беларуси не вправе продать земельные участки в собственность юридических лиц. Решение об этом принимает непосредственно Президент страны.

12. То, что в Беларуси коммунальная собственность является государственной, сказано и на вопросе о ее гарантиях по отношению к государству, действиям его органов. Закон о местном самоуправлении 1991 г. не установил принцип судебной защиты прав местного самоуправления, в том числе права собственности. Действовал общий административный порядок, предполагающий передачу спорного вопроса на рассмотрение вышестоящего органа. Он сохранен и сейчас. Например, согласно закону о местном управлении и самоуправлении при возникновении между Советами разных уровней споров по определению принадлежности объектов коммунальной собственности, такие

споры решаются в месячный срок вышестоящим Советом или по его поручению исполкомом. При несогласии с данным решением спор может быть передан на рассмотрение Совета Министров. Следует однако отметить, что во вступившем в действие с 06.11.99 г. новом Хозяйственном процессуальном кодексе оговорена возможность рассмотрения хозяйственных (экономических) споров между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами, поскольку в Гражданском кодексе они закреплены как субъекты гражданско-правовых отношений. Пока норма о судебном порядке разрешения гражданских споров выглядит простой декларацией. И есть все основания думать, что данная норма так и останется "мертвой", хотя бы потому, что невозможно представить, что назначенный председателем облисполкома председатель районного исполкома предъявит в суд имущественный иск к области, не говоря уже об оспаривании какого-либо административного решения, ущемляющего экономические интересы низовой территориальной единицы.

Статья 37. Взаимоотношения Советов, исполнительных и распорядительных органов с предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и другими юридическими лицами

Характер взаимоотношений Советов с предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и другими юридическими лицами определяется их принадлежностью к той или иной форме собственности.

Хозяйственные отношения Советов с предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и другими юридическими лицами строятся на договорной и налоговой основах.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации в пределах предоставленных им полномочий вправе:

1) привлекать с согласия собственников средства предприятий, организаций, учреждений и объединений и объединять с бюджетными ресурсами для социального развития соответствующей территории;

2) координировать деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений региона в освоении новых технологий, укреплять их связи с научными учреждениями и организациями, совершенствовать организацию производства;

3) устанавливать нормативы участия предприятий, организаций, учреждений, объединений и других юридических лиц в сооружении природоохранных объектов (с учетом фактической потребности в них) и привлекать их к совместной работе по сооружению этих объектов в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

4) устанавливать нормативы участия предприятий, организаций, учреждений, объединений и других юридических лиц, расположенных на подведомственной им территории, в развитии социальной и инженерной инфраструктуры соответствующего региона в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Данная статья в большей части носит декларативный характер. В комментарии к ст. 35 в целом показан характер взаимоотношений между местными органами и субъектами хозяйствования. Именно такой механизм с преобладанием запретов и санкций, а не стимулирующий, взаимовыгодный договорный и налоговый механизм определяет экономические отношения местных властей и предпринимательских структур. Зачастую применяется не "координация", а откровенный нажим. Нередки случаи, когда местная исполнительная власть обязывает субъект хозяйствования финансировать какие-либо акции, в особенности помпезные праздничные мероприятия — "Дажынькі", дни города и т.д.

Статья 38. Прогнозирование социально-экономического развития территории

Совет самостоятельно утверждает программы экономического и социального развития территории в пределах имеющихся полномочий исходя из интересов населения, необходимости охраны окружающей среды, историко-культурного наследия с учетом имеющихся материально-финансовых и трудовых ресурсов, максимального использования местных возможностей и резервов производства.

Советы по взаимной договоренности могут принимать совместные решения о развитии нескольких административно-территориальных единиц.

Предприятия, организации, учреждения и объединения независимо от их подчиненности и форм собственности при планировании и осуществлении хозяйственной деятельности вправе проводить мероприятия, которые могут вызвать негативные экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения и территории, только с согласия соответствующих Советов или исполнительных комитетов, местных администраций.

1. Раньше в статье речь шла о планировании социально-экономического развития территории. 5 мая 1998 г. принят Закон Республики Беларусь "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь". В общей форме он регулирует и вопросы, касающиеся местных прогнозов и программ развития. В данном акте речь

идет уже не о планах, а о прогнозах развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы. Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития, общий порядок их разработки. Главными целями разработки прогнозов и программ являются достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа.

Согласно закону прогноз социально-экономического развития – это система научно обоснованных представлений о направлениях, критериях, принципах, целях и приоритетах развития Беларуси на соответствующий прогнозируемый период с указанием основных прогнозируемых показателей, целевых ориентиров и обеспечивающих мер. Прогноз – это одновременно программа, обязательная для выполнения.

Разрабатываемые прогнозы, в том числе по административно-территориальным единицам, должны включать количественные показатели и качественные характеристики макроэкономической ситуации, экономической и социальной структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки. Годовые прогнозы являются исходной базой для составления проектов местных бюджетов.

2. Прогнозирование социально-экономического развития – неотъемлемая и основополагающая функция местного самоуправления. Она предопределяет условия реализации других функций – организационной, регулирующей, координационной, контрольной.

В соответствии с законами о местных Советах народных депутатов 1970–1980-х гг. в области экономико-социального планирования органы власти должны были планировать развитие подведомственного им хозяйственного и социально-культурного строительства и обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на их территории.

Советы утверждали текущие и перспективные планы экономического и социального развития соответствующей административно-территориальной единицы. При разработке этих планов исполкомы и плановые комиссии должны были учитывать наказы избирателей, предложения трудовых коллективов, общественных организаций. Планирование должно было обеспечивать рациональное сочетание отраслевого и территориального развития, сбалансированный рост экономики на подведомственных Советам территориях, повышение эффективности общественного производства, ускорение научно-технического прогресса, рост производительности труда и улучшение качества продукции.

Местные Советы и их органы утверждали планы подчиненных им предприятий, учреждений и организаций.

Обеспечивая комплексное экономическое и социальное развитие территории, Советы должны были координировать свои планы с неподчиненными им предприятиями и организациями. Местные органы направляли свои предложения по показателям планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, которые должны были учитываться центральными органами управления. В свою очередь, Советы обязаны были включать в утверждаемые ими планы развития территории показатели планов, представляемые неподчиненными предприятиями. В конечном итоге территориальное планирование приспособлялось к ведомственным планам. Таким образом, для планирования деятельности местных органов, как уже отмечалось, применялись в значительной степени критерии, не соответствующие специфическим экономическим функциям территорий.

3. В условиях новой системы экономических отношений, по новому определяющей роль территории в общественном воспроизводстве, должны измениться и подходы к планированию территориального развития. Новая концепция планирования имеет своими приоритетами:

- развитие качественной социальной инфраструктуры;
- создание условий для развития наукоемких и экологически чистых производств;
- увеличение доли сферы услуг;
- создание на территориях инновационных зон;
- создание благоприятного инвестиционного климата для белорусского и зарубежного капитала;
- приватизацию промышленной и иной собственности;
- развитие гуманитарных инициатив.

Практика показывает, что при разработке на местном уровне (на уровне областей и г. Минск) прогнозов социально-экономического развития многое сохранилось от прежнего, “социалистического” планирования производственно-отраслевых показателей в территориальном разрезе – на первое место ставятся объемы роста промышленного производства, выпуска продукции, увеличения товарооборота и т.д. Местные власти несут ответственность за достижение установленных прогнозных показателей, хотя это, по большому счету, не должно быть предметом их заботы.

4. Постановлением Правительства от 27.03.96 г. были одобрены основные положения прогнозов территориального развития городов республики. В нем были определены этапы развития городов:

I этап (до 2000 г.) – за счет территорий первоочередного градостроительного освоения;

II этап (до 2005 г.) – за счет территорий, подлежащих определению новыми генеральными планами городов;

III этап (до 2015 г.) – за счет резервных территорий.

Областным, районным и городским исполкомам было предписано обеспечить корректировку генеральных планов и разработку градостроительных проектов пригородных зон с учетом прогнозов территориального развития этих городов. Например, прогнозные показатели для некоторых городов установлены следующие:

Город	Кол-во жителей к 2000 г.	Прирост в 1991–2000 гг.	Территориальная потребность
1. Брест	320 тыс.	36,1 тыс.	2455 га
2. Пинск	142 тыс.	18,0 тыс.	800 га
3. Лунинец	25 тыс.	0,9 тыс.	175 га

26 ноября 1996 г. правительством были утверждены основные задания государственной программы "Государственная политика развития населенных пунктов и территорий Республики Беларусь".

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.98 г. № 1044 была одобрена Программа первоочередных мер по комплексному развитию территорий и населенных пунктов Республики Беларусь до 2000 года. В программе определены следующие приоритетные направления устойчивого развития населенных пунктов и территорий:

- рациональное использование территориальных ресурсов на основе их экономической оценки;
- первоочередное развитие жилищного строительства, наращивание его объемов в малых городах и сельских населенных пунктах;
- улучшение демографической ситуации;
- совершенствование и развитие социальной, производственной, транспортной и инженерно-технической инфраструктуры;
- улучшение экологических условий проживания;
- улучшение благоустройства и санитарного содержания населенных пунктов.

Областным и Минскому городскому исполкомам было поручено утвердить планы действий по выполнению соответствующих разделов программы.

16 июня 1998 г. постановлением Правительства также было утверждено Положение о порядке разработки и выполнения региональных научно-техни-

ческих программ. На основании постановления при исполкомах областей и г. Минска созданы научно-технические советы.

5. Разноплановые программы принимают и местные органы власти. Например, Минский горисполком в 1998 г. принял программу строительства и реконструкции объектов благоустройства и озеленения в г. Минске до 2002 г. Утверждены также основные направления развития культуры и искусства на 1999–2005 гг. Утверждена городская программа "Дети г. Минска". Мингорисполком утвердил Комплексную программу мер по социальной защите жителей г. Минска, а также программу, направленную на обеспечение занятости населения. С 2001 г. начата разработка Прогноза по устойчивому развитию г. Минска.

Статья 39. Участие Советов, исполнительных комитетов и местных администраций во внешнеэкономической деятельности

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации участвуют во внешнеэкономической деятельности в соответствии с законодательством Республики Беларусь, способствуют расширению внешнеэкономической деятельности предприятий, организаций, учреждений и объединений, расположенных на соответствующей территории, развитию экспортной базы и увеличению производства конкурентоспособной на внешнем рынке продукции (работ, услуг).

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации, а также создаваемые ими органы в пределах предоставленных им полномочий вправе:

- 1) заключать договоры с зарубежными партнерами на реализацию и приобретение продукции за счет имеющихся валютных средств либо на иной основе в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- 2) создавать совместные предприятия по выпуску продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и оказанию услуг населению; участвовать в создании совместных с зарубежными партнерами научных, культурных, туристических, физкультурно-оздоровительных, реабилитационных центров, других организаций по экономическому и научно-техническому сотрудничеству, связанных с обеспечением социальной и производственной сфер современным оборудованием, средствами механизации для жилищно-коммунального хозяйства, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, развитием их материальной базы, проведением на коммерческой основе международных

ярмарок, выставок и других мероприятий, а также развитием рекламной деятельности;

3) организовывать приграничную торговлю;

4) вносить в Совет Министров Республики Беларусь предложения о создании свободных экономических зон.

Положения данной статьи сегодня также в большей степени выглядят декларативными. Ведь местные власти не в состоянии на отдельно взятой территории обеспечить благоприятный инвестиционный климат для иностранных предпринимателей. Не могут они реально повлиять и, например, на сальдо внешнеторгового баланса в разрезе территории. Однако данный показатель все же находится в зоне их пристального внимания. В целях увеличения экспорта товаров на уровне областей и г. Минска разрабатываются соответствующие программы, до предприятия доводятся задания по объемам экспорта и импорта. Местные органы контролируют решение вопросов импортозамещения, укрепления на предприятиях служб маркетинга, развития дилерской сети, ограничения бартера и др.

В структуре исполкомов областей и г. Минска созданы управления внешнеэкономической деятельности. Они могут включать следующие службы:

- отдел иностранных инвестиций и внешнеторговой деятельности;
- отдел межмуниципальных и зарубежных связей;
- отдел маркетинга и экономической безопасности.

Эти службы разрабатывают проекты программ и прогнозов развития внешнеэкономических связей г. Минска, а также инвестиционных программ и проектов. Они подготавливают материалы по созданию и размещению совместных предприятий, проводят юридическую экспертизу учредительных документов, обеспечивают взаимодействие с посольствами. Кроме того, эти службы анализируют внешнеторговую деятельность субъектов хозяйствования на подведомственной территории, участвуют в проведении конкурсов, аукционов, создании свободных экономических зон.

Статья 40. Финансовые ресурсы

Финансовые ресурсы органов местного управления и самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий. Выделение средств в местные бюджеты

производится исходя из потребностей совершенствования хозяйственной структуры, регионального развития и региональной политики в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

1. Вопрос о финансовой основе самоуправления является одним из наиболее важных вопросов, если не важнейшим. За рубежом существуют разные модели финансирования местных властей. Тем не менее выделяются следующие критерии:

- повсеместное стремление расширить ответственность местных органов, рамки их ведения;
- обеспечение постоянной налогооблагаемой базы;
- понятность, "прозрачность" налогов;
- справедливое распределение налогового бремени на плательщиков.

Зарубежная практика показывает, что доля расходов самоуправления в объеме общегосударственных расходов еще не высока. В Дании, Норвегии, Швеции, Швейцарии – 20–30%; в Голландии, Великобритании, Италии – 14–20%; в Бельгии, Германии, Франции и Испании – около 10%. Однако и в этих пределах местные власти не имеют еще полной самостоятельности. Государство может устанавливать максимальный размер налогов и расходов либо в результате переговоров представителей центра и мест, либо без таких переговоров.

2. Существует три основных способа финансирования местных расходов – местные налоги, доля в государственных налогах, доходы за предоставленные услуги. В большинстве стран последние не имеют большого значения.

3. Финансирование местных расходов осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) финансирование должно соответствовать основным целям самоуправления. Если оно рассматривается как автономное, то главные источники – местные налоги. Если правительство имеет интерес в местных услугах, то какая-то часть доходов должна поступать из централизованных источников;

2) система финансирования местного самоуправления должна быть адекватна ответственности местных властей. Если речь идет об услугах, важных с точки зрения государства, то ответственность должна быть и перед ним, а не только перед населением. Трудно представить, каким способом мог бы нести ответственность орган самоуправления перед жителями за свои расходы, если они профинансированы государством;

3) система налогообложения, финансирования местных задач должна быть понятна и государству, и местным властям, и жителям. Без этого также невозможно обеспечить надлежащую ответственность местной власти;

4) система финансирования должна поощрять местные органы к наиболее продуктивным действиям, уменьшению непроизводительных расходов, повышению эффективности хозяйствования;

5) должна обеспечиваться стабильность источников доходов местных бюджетов, в первую очередь местных налогов, если они являются главным источником доходов;

6) система налогообложения должна быть удобна с административной, технической точки зрения, затраты на взимание налогов должны быть незначительными.

4. Право установления местных налогов рассматривается как фактор, имеющий важное политическое значение в демократическом обществе. Высказывается даже сомнение, что локальная демократия в состоянии эффективно развиваться там, где доходы от местных налогов покрывают менее 10% расходов. Таких примеров много. Характерно и то, что государство во многих случаях само определяет перечень местных налогов и их размеры. Кроме того, высказывается беспокойство и в связи с тем, что действительно местные налоги, т.е. самостоятельно вводимые местными властями, составляют в некоторых странах 2–3% местного бюджета. Зарубежная практика показывает, что основная часть доходов местных властей образуется в результате redistribution (перераспределения общегосударственных налогов). Это перераспределение может быть в трех формах: 1) с вида налога; 2) общая дотация; 3) целевая дотация (субвенция). Общая дотация используется в Германии, Бельгии, Голландии, Великобритании, скандинавских странах.

В Европейской хартии местного самоуправления финансам посвящена ст. 9, включающая 8 параграфов. Исходя из Хартии местные сообщества имеют право в рамках национальной экономической политики претендовать на соответствующие собственные средства, которыми они могли бы свободно распоряжаться для осуществления возложенных на них задач. Объем финансовых средств должен соответствовать этим задачам.

5. Судя по всему, закон о местном самоуправлении в Республике Беларусь с самого начала основывался на том, что главными источниками доходов местных бюджетов должны быть стабильные долговременные налоговые платежи и собственные доходы от местного хозяйства. Дополнительно закон предусмотрел возможность выделения местным бюджетам дотаций, субсидий и субвенций из вышестоящих бюджетов. **Дотация** – сумма средств, выделяемая из вышестоящего бюджета на безвозвратной основе и без установления ее целевого использования в случаях, когда закрепленных и регулирующих доходов не достаточно для сбалансирования нижестоящего бюджета.

Субсидия – сумма, предоставляемая из вышестоящего бюджета для выравнивания уровня социально-экономического развития соответствующей административно-территориальной единицы. **Субвенция** – денежные средства, выделяемые из вышестоящего бюджета на конкретные цели. Субвенции могут быть текущими, т.е. направленными на финансирование текущих расходов, и инвестиционными – направленными на инвестиции, инновационную деятельность и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством.

Зарубежная практика показывает, что чем больше местное самоуправление выступает как представитель государства, тем больше доля дотаций в местных доходах. Например, в Великобритании она составляет 80%. В Италии местные доходы формируются на 60% за счет дотаций от правительства, на 14% – от регионов.

Статья 41. Местный бюджет

Советы утверждают, а исполнительные комитеты в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и исполняют местные бюджеты в интересах населения. Местные бюджеты нижестоящих административно-территориальных единиц не включаются в местные бюджеты вышестоящих административно-территориальных единиц.

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы на одного жителя с учетом сложившейся инфраструктуры региона.

Нормативы бюджетной обеспеченности на одного жителя устанавливаются законодательством Республики Беларусь.

Местным бюджетам, собственная доходная база которых недостаточна для покрытия запланированных расходов, устанавливается норматив отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей, взимаемых на данной территории. Принцип формирования данного норматива заключается в доведении местного бюджета до минимального размера, гарантирующего среднереспубликанскую бюджетную обеспеченность на одного жителя. Данные нормативы являются долговременными. При увеличении расходов Совет самостоятельно решает вопрос сбалансированности бюджета.

1. За рубежом бюджет нередко рассматривается как приказ, данный народом через своих депутатов по распоряжению государственными финансами в границах, установленных законом. Основными принципами бюджетного права являются следующие:

- бюджет — это акт, принимаемый представительным органом власти;
- требование полноты бюджета, согласно которому все доходы и расходы, подлежащие предвидению, должны быть представлены в бюджете в полном объеме; не должно быть доходов и расходов помимо тех, что закреплены бюджетом;
- принцип единства бюджета (бюджетной системы), выражающийся в единообразии бюджетной документации, единой классификации доходов и расходов.

2. Законом от 15.07.98 г. утверждена новая редакция закона о бюджетной системе и государственных внебюджетных фондах Республики Беларусь. В нем бюджет определяется как основной финансовый план формирования и использования денежных средств для обеспечения функций государственных органов, экономического и социального развития Республики Беларусь или соответствующих административно-территориальных единиц.

Бюджетное устройство в Республике Беларусь основывается на принципах единства бюджетной системы, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов.

Местные бюджеты вместе с республиканским бюджетом образуют бюджетную систему. К местным бюджетам относятся областные, районные, городские, поселковые бюджеты и бюджеты сельсоветов. Организация бюджетной системы строится на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов и определяется административно-территориальным устройством государства. Единство бюджетной системы обеспечивается единой законодательной базой, бюджетной документацией, классификацией, предоставлением необходимой статистической и бюджетной информации для составления консолидированных (сводных) бюджетов.

Консолидированный бюджет представляет собой совокупность бюджетов соответствующей административно-территориальной единицы. Бюджеты сельсоветов, поселков, городов районного подчинения, расположенных на территории района, и районный бюджет составляют консолидированный бюджет района. Бюджеты районов, городов областного подчинения и областные бюджеты составляют консолидированный бюджет области. Единство обеспечивается согласованными принципами бюджетного процесса, взаимодействием бюджетов всех уровней с использованием регулирующих доходных источников.

В Республике Беларусь установлена единая бюджетная классификация. Она представляет собой систематизированную группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицита республиканского и местных бюджетов. Объектам классификации присваиваются группировочные коды, основанные на их экономической характеристике. Бюджетная классифика-

ция обеспечивает республиканскую и международную сопоставимость показателей бюджетов, необходимую для анализа бюджетно-финансовой политики государства. 5 мая 1998 г. принят закон о бюджетной классификации Республики Беларусь.

В декабре 1998 г. Министерством финансов утверждены: Инструкция по бухгалтерскому учету местных бюджетов в финансовых органах (приказ от 14.12.98 г.), Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования (приказ от 30.12.98 г.).

3. Самостоятельность бюджетов обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования. Доходы бюджета каждой административно-территориальной единицы формируются за счет налогов, других обязательных платежей, а также иных поступлений в соответствии с законодательством. Установление республиканских налогов производится актами Президента и законами. Местные Советы вправе устанавливать местные налоги и другие обязательные платежи в соответствии с законодательством.

К собственным источникам доходов местных бюджетов относятся:

- закрепленные законом источники доходов для бюджета каждого уровня;
- дополнительные источники доходов, устанавливаемые самостоятельно местными Советами.

В соответствии с модельным законом СНГ о местном самоуправлении самостоятельность местного бюджета должна гарантироваться:

- государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов;
- правом органов местного самоуправления самим определять направления использования бюджетных средств;
- запретом на изъятие свободных остатков местного бюджета;
- возмещением ущерба, причиненного решениями, действиями органов государственной власти или самоуправления другого уровня;
- стабильностью экономического законодательства.

В бюджеты могут поступать дотации, субвенции, субсидии, а также заемные средства.

4. В бюджетном законодательстве используется понятие "минимальный бюджет". Так же, как и консолидированный бюджет, он не является самостоятельным бюджетом и не утверждается представительным органом власти.

Минимальный бюджет – это расчетный объем доходов консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих минимально необходимые расходы. Минимальные бюджеты определяются исходя из единого среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непроизводственной сферы на одного жителя областей и г. Минска. Этот норматив устанавливается ежегодно в законе о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год. В 1997 г. он составлял 2,26 млн.руб., в 1998 г. – 5,08 млн. руб., в 1999 г. – 17,88 млн. руб., в 2000 г. – 61,6 тыс. руб. (с учетом деминации), на 2001 г. определен в размере 137,5 тыс. руб.

В целях ослабления влияния различий по областям и г. Минску, в зависимости от финансового состояния учреждений и организаций непроизводственной сферы, объема оказываемых ими услуг населению с 1999 г. стали законодательно утверждаться поправочные коэффициенты среднереспубликанского норматива для каждой области и г. Минска. В законе о бюджете на 2001 г. они установлены следующим образом: для Брестской обл. – 0,967, Витебской – 1,016, Гомельской – 0,958, Гродненской – 1,031, Минской – 0,978, Могилевской – 1,076 и г. Минск – 1,030.

5. В Республике Беларусь 11.11.99 г. принят закон о государственных минимальных социальных стандартах. Под таким стандартом понимается минимальный уровень государственных гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение основных потребностей человека, выражаемый в нормах и нормативах предоставления денежных выплат, бесплатных и общедоступных социальных услуг, социальных пособий и выплат. Одной из функций государственных минимальных социальных стандартов является нормативное обеспечение формирования и использования средств республиканского и местных бюджетов и средств государственных внебюджетных фондов на социальные нужды. Государственные минимальные социальные стандарты устанавливаются в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального обслуживания, социальной поддержки и социального обслуживания.

6. Статья предусматривает общий принцип бюджетного регулирования, т.е. перераспределения бюджетных ресурсов между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в целях обеспечения их сбалансированности. Устанавливаются нормативы бюджетных отчислений в местные бюджеты от общегосударственных налогов, которые взимаются на соответствующей территории. Закон говорит о том, что нормативы отчислений являются долговременными. Однако законодательством они на какой-либо длительный период не закреплены. Только в законе о бюджете на очередной год устанавливаются нор-

мативы отчислений в бюджеты (консолидированные) областей и г. Минска. На протяжении последних нескольких лет эти нормативы, в основном, сохраняются неизменными.

В законе о бюджете на 2001 г. установлены следующие отчисления:

- от акцизов (спирт, спиртосодержащие экстракты, ликеро-водочные изделия, кроме взимаемых при ввозе в республику) – 40%;
- от НДС (кроме взимаемого при ввозе в Республику Беларусь) в бюджеты Брестской обл. – 66%, Витебской обл. – 47%, Гомельской обл. – 42%, Гродненской обл. – 58%, Минской обл. – 56%, Могилевской обл. – 51%, г. Минск – 25%;
- от налога на доходы и прибыли предприятий всех форм собственности в бюджеты Брестской обл. – 60%, Витебской обл. – 44%, Гомельской обл. – 33%, Гродненской обл. – 43%, Минской обл. – 39%, Могилевской обл. – 41%, г. Минск – 15%;
- от единого налога для производителей сельхозпродукции – 70%;
- от налога на игорный бизнес – 50 %.

7. Законом о бюджете на 2001 г. установлено, что подоходный налог с физических лиц, плата за древесину основных лесных пород, отпускаемую на корню, плата за пользование лесами, налог на недвижимость, земельный налог, налог на добываемые из природной среды ресурсы, экологический налог за переработку нефти и нефтепродуктов, налог по упрощенной системе налогообложения для субъектов малого предпринимательства, средства от реализации бесхозяйного имущества, акцизы по винам и пиву (кроме акцизов, взимаемых при ввозе в Республику Беларусь, а также уплачиваемых в бюджеты свободных экономических зон) полностью зачисляются в бюджеты областей (консолидированные) и г. Минска. Плата за использование мест размещения рекламы полностью зачисляется в соответствующие местные бюджеты.

8. В соответствии с законом о бюджетной системе составление бюджета на очередной год производится на основе отчетных данных об исполнении бюджета за предыдущий год и за определенный период текущего года, прогнозных оценок доходов, параметров прогноза социально-экономического развития территории, региональных программ. Составление проекта бюджета находится в исключительной компетенции исполкома. Сроки составления бюджета определяет также исполком. Областные, Минский городской исполкомы устанавливают также сроки составления расчетных показателей по доходам и расходам консолидированных бюджетов областей и г. Минска, местных бюджетов. При этом окончательное составление местных бюджетов про-

изводятся после утверждения вышестоящими Советами нормативов отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в соответствующие местные бюджеты.

Местный бюджет утверждается решением соответствующего Совета. В утвержденном бюджете устанавливаются:

- доходы местного бюджета в общей сумме и по видам налогов и других платежей в соответствии с бюджетной классификацией;
- расходы местного бюджета в общей сумме, по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации и по ведомственной бюджетной классификации;
- превышение доходов над расходами или расходов над доходами (дефицит бюджета), источник финансирования дефицита;
- размеры резервных и целевых бюджетных фондов, а также размер оборотной кассовой наличности;
- размер дефицита нижестоящего бюджета в пределах, утвержденных вышестоящим Советом;
- нормативы отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей в нижестоящие бюджеты.

В случае неутверждения бюджета до начала года исполкомы имеют право в течение каждого месяца до утверждения бюджета расходовать средства в размере 1/3 плановых ассигнований IV квартала предыдущего года в пределах поступающих доходов.

Исполнение бюджета обеспечивают исполкомы. Это их прерогатива, и они несут за это ответственность. Исполкомы, финансовые и налоговые органы организуют исполнение местных бюджетов, обеспечивают поступление предусмотренных доходов и расходование бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением. Местные бюджеты исполняются в соответствии с бюджетной росписью. Бюджетная роспись – поквартальное распределение доходов и расходов бюджета, источников покрытия дефицита. Она составляется местными финансовыми органами. В течение финансового года в доходную и расходную части местного бюджета могут вноситься изменения решениями Совета. В процессе исполнения местные финансовые органы вправе вносить изменения в квартальные назначения и в статьи расходов соответствующих бюджетов в пределах утвержденных годовых ассигнований по разделам и подразделам функциональной бюджетной классификации и ведомственной классификации расходов бюджета.

9. В составе местных бюджетов образуются резервные фонды в размере 1% от объема соответствующего бюджета и целевые бюджетные фонды, размеры которых определяются Советами. В частности, законом о бюджете на

2001 г. предусматривается, что областные и Минский городской Советы образуют местные целевые бюджетные фонды стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной и продовольственной и целевые бюджетные жилищно-инвестиционные фонды, а также устанавливают целевые сборы в эти фонды в размере 2,5% выручки от реализации товаров, работ, услуг юридическими лицами.

Что касается резервных фондов, то на практике они иногда образуются областными Советами как резервные фонды исполкомов. Например, так поступил Брестский областной Совет, своим решением от 07.12.2000 утвердив Положение о порядке расходования резервного фонда областного исполкома. Выделение средств фонда производится председателем исполкома.

10. Сбалансированность бюджетов всех уровней является необходимым условием бюджетно-финансовой политики. Местные бюджеты могут утверждаться с превышением расходов над доходами (дефицитом) в пределах, определяемых для областных бюджетов и бюджета г. Минска законодательным органом, для остальных бюджетов – вышестоящими Советами. Если в процессе исполнения бюджета происходит превышение предельного уровня дефицита, местными Советами вводится механизм секвестра расходов. Секвестр заключается в соответствующем снижении расходов ежемесячно по всем статьям бюджета в течение оставшегося времени текущего финансового года. Секвестру не подлежат статьи расходов, состав которых определяется Советами депутатов.

Статья 42. Доходы местных бюджетов

В местные бюджеты зачисляются доходы, устанавливаемые законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год.

В местные бюджеты зачисляются доходы от реализации бесхозяйного и конфискованного имущества в части, определенной законодательством Республики Беларусь.

В местные бюджеты полностью засчитывается подоходный налог с граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства по нормативам, утверждаемым вышестоящими Советами.

В местные бюджеты, основная база которых является недостаточной для возмещения запланированных расходов, могут производиться отчисления от следующих общереспубликанских налогов и доходов:

- 1) налога на добавленную стоимость;
- 2) акцизов;

3) налога на доходы и прибыль предприятий, организаций, учреждений и объединений всех форм собственности.

Нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска утверждаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный) год, а в соответствующие нижестоящие бюджеты – вышестоящими Советами.

Ставки платы за природные ресурсы являются стабильными и устанавливаются законодательством Республики Беларусь. Они могут дифференцироваться в зависимости от трудоустроенности, экономической оценки природных ресурсов территорий.

Советы в соответствии с законодательством Республики Беларусь уполномочивают:

- 1) местные налоги, сборы и пошлины;
- 2) ставки других платежей, относящихся к их компетенции.

Советы или по их поручению исполнительные комитеты вправе предоставлять отдельным плательщикам льготы по налогам и сборам, зачисляемым в соответствующий местный бюджет, в порядке, установленном законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь.

1. Доходы местных бюджетов каждого уровня формируются в соответствии с налоговым законодательством, законом о местном управлении и самоуправлении и законом о бюджетной системе Республики Беларусь. Доходы бюджета каждой административно-территориальной единицы формируются за счет налогов, других обязательных платежей, а также иных поступлений в соответствии с законодательством. Установление на всей территории Республики Беларусь республиканских налогов производится актами Президента, законами. Местные Советы вправе устанавливать зачисляемые в их бюджеты местные налоги и другие обязательные платежи в соответствии с законодательством.

В соответствии с законом о бюджетной классификации доходы бюджетов делятся на следующие категории: текущие, капитальные и безвозмездные. Они делятся на группы доходов, которые состоят из видов доходов. Доходы по видам объединяются в разделы и подразделы доходов в зависимости от источников их получения.

Принцип финансовой самостоятельности, автономии местного самоуправления более соответствует ситуации, когда преобладающую долю бюджетных поступлений составляют закрепленные источники доходов. Это доходы, полностью или в твердо фиксированной доле (%) на постоянной или долгосрочной основе (не менее 5 лет) поступающие в соответствующий бюджет.

Закон о бюджетной системе не устанавливает обязательную долю закрепленных источников в минимальном местном бюджете. А, например, в законе Российской Федерации эта доля установлена в размере не менее 70%.

Доходы, зачисляемые в местные бюджеты, распределяются между бюджетами в зависимости от территориального уровня местных Советов.

Состав и размеры части общереспубликанских налогов и доходов, зачисляемых в бюджеты областей и г. Минска, определяются в законе о государственном бюджете республики на предстоящий год.

Разграничение части общереспубликанских налогов, доходов и сборов между областными бюджетами и бюджетами районов и городов областного подчинения определяется областными Советами депутатов. Распределение части республиканских налогов и других обязательных платежей между районными бюджетами, бюджетами городов районного подчинения, поселками городского типа и сельсоветов осуществляется районными Советами.

2. 26 июня 1993 г. Верховным Советом РБ было принято Постановление "О временном порядке применения местных налогов и сборов в Республике Беларусь". С января 1997 г. данное постановление утратило силу. Нормы, касающиеся местных налогов и сборов, стали включаться в ежегодные законы о бюджете. В законе о бюджете на 2001 г. установлены следующие виды местных налогов и сборов, которые могут вводиться Советами в данном году. Причем такое право все эти годы предоставлено только Советам областного и базового территориального уровня:

- 1) сборы с пользователя (за парковку на улицах и пользование стоянками в специально оборудованных местах, сбор за право торговли, сбор с владельцев собак, сбор за право использования местной символики, сбор за выдачу ордера на квартиру, сбор за право проведения аукционов, курортный сбор, рыболовный и охотничий сбор, сбор на строительство в курортной зоне);
- 2) налоги на продажу (налог на продажу пива, вино-водочных, табачных изделий, изделий из драгоценных металлов и камней);
- 3) сборы за услуги (за услуги гостиниц, кемпингов, moteley, ресторанов, баров, кафе, казино);
- 4) налоги на рекламу, рекламные стенды и автомашины;
- 5) целевые сборы (транспортный сбор на обновление и восстановление городского и пригородного пассажирского транспорта, сбор на содержание и развитие инфраструктуры и др.).

Налоги на продажу и целевые сборы вводятся областными Советами и зачисляются в областные бюджеты. Областные Советы могут предоставлять право введения и зачисления этих налогов и сборов в соответствующие бюджеты Советам базового территориального уровня.

Налоги и сборы, указанные в пп. 1, 3, 4, вводятся Советами базового уровня и зачисляются в соответствующие бюджеты.

Закон определяет, что местные налоги не должны нарушать действующий в республике порядок формирования себестоимости и ценообразования.

3. Плательщиками местных налогов и сборов могут быть как физические, так и юридические лица, в том числе иностранные, филиалы, представительства и другие структурные подразделения, имеющие обособленный баланс и счета в учреждениях банков. Налоги и сборы уплачиваются за счет выручки или прибыли, остающейся в распоряжении субъектов хозяйствования. Платежи, указанные в пп. 2 и 3, устанавливаются как надбавки к цене и исключаются из выручки при определении суммы других налогов. Местные Советы самостоятельно определяют базу и объекты налогообложения, размеры ставок, плательщиков, порядок исчисления и сроки уплаты налогов и сборов. Ставки платежей устанавливаются Советами в размерах, не превышающих: по налогам с продаж – 5% выручки от реализации; по целевым сборам – 5% от суммы прибыли, остающейся в распоряжении (в совокупности по всем сборам).

Министерством финансов и Государственным налоговым комитетом 02.03.98 г. утверждены Рекомендации о порядке исчисления и уплаты в бюджет местных налогов и сборов. Советам предложено разработать положения о введенных налогах и сборах, в которых должны получить отражение следующие категории: 1) налогоплательщики; 2) налоговая база; 3) ставки налога; 4) льготы; 5) порядок исчисления и уплаты.

4. Местные Советы самостоятельно устанавливают сроки представления расчетов причитающихся сумм налогов и сборов в инспекции ГНК и финансовые органы. Поступившие суммы отражаются налогоплательщиками справочно в расчете по налогу на прибыль (доход), а поступившие суммы местных налогов и сборов, указанных в пп. 2 и 3, отражаются также в расчетах по отчислениям в фонд поддержки производителей сельхозпродукции, фонд местных Советов для финансирования расходов на содержание ведомственного жилищного фонда за счет отчислений от НДС.

5. В соответствии с законом о бюджете предусматривается ответственность за несвоевременную уплату местных налогов и сборов. Но конкретизируется она в Законе от 20.12.91 г. "О налогах и сборах, взимаемых в бюджет Республики Беларусь". При несвоевременной уплате на основании п. 4 ст. 9 закона плательщик перечисляет в бюджет в виде санкции 10% от причитающейся суммы налога, а также пеню за просрочку платежа по учетной ставке

Нацбанка Республики Беларусь в соответствии с п. 2 ст. 10 закона. Финансовая ответственность за непредставление, несвоевременное представление налоговым органам отчетов, расчетов и других необходимых документов для исчисления и уплаты местных налогов и сборов, а также в случае сокрытия, занижения объектов налогообложения законом о бюджете не предусмотрена.

6. В доходы местных бюджетов зачисляются дотации из республиканского бюджета. В составе расходов республиканского бюджета предусмотрена статья "Финансовая помощь бюджетам других уровней". Она оказывается за счет отчислений от НДС и налога на прибыль, зачисляемых в доход республиканского бюджета, в ежегодно определяемом размере (в 2001 г. – 26,7%). Норматив дотации консолидированным бюджетам областей и бюджету г. Минска в 2001 г. должен составить: Брестская обл. – 15,6% (2000 г. – 13, 2%), Витебская обл. – 15,9% (2000 г. – 17,7%), Гомельская обл. – 16,7% (2000 г. – 15,5%), Гродненская обл. – 15,7% (2000 г. – 21%), Минская обл. – 11,4% (2000 г. – 10,6%), Могилевская обл. – 17,4% (2000 г. – 18,4%), г. Минск – 7,3% (2000 г. – 3,6%).

7. В рамках бюджетного регулирования используется такая форма, как выдача бюджетных ссуд из республиканского и местных бюджетов. Советом Министров 03.01.2000 г. утверждено новое Положение о порядке предоставления и возврата ссуд, бюджетных займов, выданных за счет средств республиканского бюджета. Бюджетные ссуды по распоряжению министра финансов могут выделяться из республиканского бюджета исполкомам по их ходатайству в случае временного кассового разрыва при исполнении местных бюджетов. В восстановлении местным исполнительным и распорядительным органам рекомендовано утвердить положения об условиях предоставления и возврата ссуд за счет средств местных бюджетов.

8. Например, бюджет одного из городов районного подчинения был сформирован за счет следующих поступлений:

№	Источник дохода	Контингент	% отчислений	Величина поступлений, млн.руб.
1	2	3	4	5
1.	Налог на прибыль от предприятий государственности	980,0	25,0	245,0

1	2	3	4	5
2.	Налог на прибыль от предприятий негосударственной собственности	2420,0	25,0	605,0
3.	Местные налоги и сборы	470,0	50,0	350,0
4.	Подоходный налог	22000,0	25,0	5500,0
5.	Госпошлина	800,0	77,0	616,0
6.	Плата за природные ресурсы	2430,0	25,0	608,0
7.	Недвижимость	14530,0	25,0	3631,0
8.	Земельный налог	2270,0	60,0	1360,0
9.	% банка	10,0	100,0	10,0
10.	Доходы от предпринимателей	30,0	100,0	30,0
11.	Штрафы	42,0	100,0	42,0
12.	Лицензии	12,0	100,0	12,0
13.	Медвытрезвитель	42,0	100,0	42,0
14.	Арендная плата	1472,0	100,0	1472,0
Всего:				14523,6

Статья 43. Расходы местных бюджетов

В пределах своих полномочий Советы самостоятельно:

1) определяют направления использования средств местных бюджетов, за исключением переданных им из вышестоящего бюджета финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение; расходуют бюджетные средства на финансирование мероприятий по социальному и экономическому развитию соответствующей территории;

2) увеличивают в пределах имеющихся у них средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты, органов внутренних дел, охраны природы, историко-культурных ценностей; устанавливают доплаты и надбавки к должностным окладам и тарифным ставкам работникам этих учреждений;

3) определяют дополнительные льготы и пособия при оказании помощи отдельным категориям населения, а также размеры пособий гражданам;

4) устанавливают размер расходов на свое содержание, содержание исполнительных комитетов и местных администраций, в том числе фонд оплаты труда, исходя из должностных окладов и условий материального поощрения, установленных действующим законодательством Республики Беларусь;

5) образуют резервные, целевые и иные фонды;

6) устанавливают размер оборотной кассовой наличности;

7) вводят механизмы сжесточения расходов местных бюджетов.

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

В местном бюджете предусматриваются суммы, необходимые для возврата ссуд, долгов и оплаты процентов по ним.

Доходы, дополнительно полученные при исполнении местных бюджетов, а также суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах, полностью остаются в распоряжении Советов, изъятию не подлежат и используются по их усмотрению. Потери в доходах и дополнительные расходы вышестоящим бюджетом, как правило, не компенсируются. Свободные остатки средств местных бюджетов в конце года изъятию не подлежат и используются по усмотрению Совета.

В случае принятия (издания) законов Республики Беларусь, нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, вышестоящих Советов, вызывающих увеличение расходов или уменьшение доходов нижестоящих бюджетов, этим бюджетам возмещаются средства из вышестоящих бюджетов.

В случае принятия нижестоящими Советами, исполнительными комитетами решений, вызывающих уменьшение доходов или увеличение расходов вышестоящих бюджетов, этим бюджетам возмещаются средства за счет соответствующих местных бюджетов.

При принятии (издании) законов Республики Беларусь, нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, вышестоящих Советов, вызывающих увеличение доходов или уменьшение расходов нижестоящих бюджетов, излишки доходов, образуемые в связи с этим, или экономия в расходах подлежат передаче в вышестоящие бюджеты, если иное не установлено законодательством Республики Беларусь.

В случаях принятия Советами решений, противоречащих законодательству Республики Беларусь и решениям вышестоящих Советов в части размеров нормативов отчислений от налогов и доходов, а также в части взаимных

расчетов, либо неисполнения ими, исполнительными комитетами указанных положений в процессе исполнения бюджетов средства, принадлежащие соответствующим бюджетам, взыскиваются (передаются) соответствующим государственным органами в беспорядном первоочередном порядке.

1. Расходование средств местных бюджетов производится в двух формах: финансирование и кредитование. Первая предполагает распределение средств на основе безвозвратности, безвозмездности, срочности, в строгом целевом назначении. Метод кредитования используется, например, при ликвидации временных кассовых разрывов путем выдачи ссуд из вышестоящих бюджетов. В основном же метод кредитования может использоваться путем направления части бюджетных средств (целевых бюджетных фондов) кредитным учреждениям для финансирования тех или иных территориальных программ.

2. Расходы местных бюджетов группируются в соответствии с бюджетной классификацией. Она представляет единую классификацию расходов, включающую функциональную, экономическую (предметную) и ведомственную классификацию расходов.

Функциональная классификация расходов включает два уровня и является группировкой расходов республиканского и местных бюджетов, государственных внебюджетных и бюджетных целевых фондов, внебюджетных средств бюджетных учреждений и организаций. Эта группировка отражает направления выделения средств на выполнение основных функций государства на центральном и местном уровнях. Первый уровень классификации – разделы, второй – подразделы, конкретизирующие направления выделения средств по областям деятельности.

Ведомственная классификация является группировкой расходов, отражающей распределение бюджетных ассигнований по прямым получателям средств по разделам и подразделам классификации.

Экономическая (предметная) классификация представляет собой группировку расходов бюджетных и внебюджетных средств по их экономическому содержанию.

Функциональная классификация расходов утверждена законом о бюджетной классификации. Экономическая (предметная) классификация расходов утверждается Советом Министров или по его поручению Министерством финансов. Ведомственная классификация утверждается местными исполнительными комитетами.

В реальной жизни пока еще не обеспечиваются четкость и единообразие в определении групп расходов. Так же, как и в вопросе разграничения функций, отсутствует ясная законодательная основа, определяющая расходы ме-

стных бюджетов каждого уровня, что снижает заинтересованность местных органов в более полном удовлетворении жизненных потребностей населения в различных сферах.

Статья 44. Внебюджетные фонды

Совет или исполнительный комитет вправе образовывать внебюджетные фонды, в которые включаются:

- 1) дополнительные доходы и сэкономленные финансовые ресурсы, полученные за счет организованных Советами, исполнительными комитетами мероприятий по решению экономических и социальных проблем;
- 2) добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, организаций, учреждений и объединений;
- 3) доходы от выпуска местных займов, ценных бумаг и проведения аукционов, выставок, концертов и других мероприятий;
- 4) штрафы, взимаемые за получение предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями необоснованной прибыли в связи с завышением цен (тарифов) на продукцию (работы, услуги);
- 5) штрафы за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства Республики Беларусь, санитарных норм и правил, а также платежи, компенсирующие нанесенный ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий;
- 6) другие внебюджетные средства.

Формирование и использование средств внебюджетного целевого фонда осуществляются согласно статусу (положению этого фонда), утверждаемому Советом или исполнительным комитетом. Статус (положение) каждого целевого фонда включает характеристику источников доходов и направления их использования, а также порядок управления фондом.

Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, открываемых в учреждениях банков, и изъятию не подлежат.

Главными распорядителями средств внебюджетных фондов представляют местным финансовым органам в установленные сроки отчеты об исполнении доходов и расходов этих фондов.

Советы, исполнительные комитеты могут создавать внебюджетные фонды совместно с вышестоящими и нижестоящими соответственно представительными или исполнительными и распорядительными органами.

Контроль за использованием средств внебюджетных фондов и внебюджетных средств осуществляется Комитетом государственного контроля

Республики Беларусь, его территориальными органами и соответствующими вышестоящими местными исполнительными и распорядительными органами. Оперативный контроль осуществляется местными финансовыми и налоговыми органами.

Советы, исполнительные комитеты с согласия предприятий, организаций, учреждений, объединений и населения могут объединять их средства, а также бюджетные и внебюджетные средства на строительство, расширение, ремонт и содержание на долевых началах объектов социальной и производственной инфраструктуры и на природоохранные мероприятия.

1. 9 декабря 1993 г. Верховным Советом Республики Беларусь было принято Постановление о создании внебюджетных фондов областных Советов и Минского городского Совета для финансирования расходов на содержание ведомственного жилищного фонда. Ставка сбора была установлена в размере 1% выручки от реализации по свободным ценам продукции, работ и услуг (в снабженческо-сбытовых, заготовительных, торговых и торгово-закупочных организациях, коммерческих банках, предприятиях общественного питания – от объема валового дохода) всеми предприятиями, объединениями независимо от форм собственности. Отчисления в этот внебюджетный фонд должны были учитываться при формировании отпускной цены, исключаться из выручки от реализации продукции, работ и услуг в первоочередном порядке и не учитываться при расчете акцизов, налогов на добавленную стоимость и прибыль, а также иных платежей, выплачиваемых в бюджет. В 1998 г. предусматривалось создание вместо внебюджетных целевых бюджетных фондов местных Советов для финансирования расходов на содержание ведомственного жилищного фонда в размере 0,25% выручки (дохода, балансовой прибыли).

2. В 1999 г. подход несколько изменился. В законе о бюджете на 1999 год вместо целевых бюджетных фондов местных Советов депутатов для финансирования расходов на содержание ведомственного жилищного фонда были введены целевые сборы на финансирование расходов, связанных с содержанием и ремонтом жилищного фонда, включая жилищно-строительные кооперативы, товарищества собственников, и на субсидии предприятиям и организациям по возмещению части затрат, связанных с оказанием жилищно-коммунальных услуг населению. Были введены также целевые сборы на содержание детских дошкольных учреждений вместо внебюджетного фонда финансирования расходов на содержание ведомственных детских дошкольных учреждений, создание которого было предусмотрено Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 24 апреля 1992 г.

3. В систему внебюджетных фондов на местном уровне включаются инновационные фонды, которые в 1997 г. создавались органами хозяйственного управления областных и Минского городского исполнительных комитетов, в 1998 г. – областными и Минским городским Советами депутатов, начиная с 1999 г. – областными и Минским городским исполнительными комитетами.

Порядок образования и использования средств централизованного инновационного фонда регулируется Положением о данном фонде.

Плательщиками в инновационный фонд в обязательном порядке являются предприятия и организации, входящие в коммунальную собственность или имеющие в составе своего имущества долю этой собственности.

Размеры отчислений в инновационный фонд устанавливаются ежегодно. От уплаты отчислений в инновационный фонд освобождаются:

- предприятия, объединения и организации по работам, финансируемым за счет средств бюджета Республики Беларусь, государственных целевых бюджетных фондов, а также внебюджетных фондов, создаваемых по решению Совета Министров Республики Беларусь;
- подрядные строительные организации в части отчислений от себестоимости строительно-монтажных работ по объектам, строящимся за счет средств жилищно-строительных и гаражно-строительных кооперативов;
- проектные организации в части отчислений от себестоимости проектно-сметной документации, производимой по объектам, строящимся за счет средств жилищно-строительных и гаражно-строительных кооперативов.

Средства инновационного фонда направляются только на финансирование:

- мероприятий по развитию производства продукции (работ, услуг), включая научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и освоение новых видов наукоемкой продукции;
- работ по технологической подготовке производств, связанных с освоением принципиально новых видов наукоемкой продукции;
- мероприятий по расширению (развитию), реконструкции, техническому перевооружению, новому строительству предприятий;
- мероприятий по экологии;
- других инвестиционных программ.

Средства инновационного фонда могут предоставляться предприятиям, организациям, участвующим в образовании инновационного фонда, на цели, предусмотренные утвержденной сметой на возвратной основе.

Неперечисленные плательщиками сумм отчислений в централизованный инновационный фонд, отнесенных на себестоимость продукции (работ, услуг),

квалифицируется как сокрытие прибыли (доходов) от налогообложения с применением к ним санкций, предусмотренных налоговым законодательством.

Ответственность за своевременность, полноту и правильность начисления и перечисления средств в инновационный фонд возлагается на плательщиков и их должностных лиц.

Контроль за правильностью отчисления средств в инновационный фонд, а также целевым использованием средств этого фонда возлагается на контролирующие и финансовые органы.

Использованные предприятиями, организациями не по целевому назначению средства инновационного фонда взыскиваются налоговыми и финансовыми органами в доход местного бюджета в бесспорном порядке.

Статья 45. Валютные фонды

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации имеют право формировать валютные фонды за счет отчислений по стабильным долговременным нормативам от валютной выручки предприятий, организаций, учреждений и объединений, а также от других источников в порядке, устанавливаемом законодательством Республики Беларусь.

Средства валютных фондов хранятся на счетах, открываемых в учреждениях банка, расходуются по усмотрению соответствующего Совета, исполнительного комитета, местной администрации и изъятию не подлежат.

Правительство в своем постановлении от 06.02.92 г. № 63 "О формировании валютных фондов в 1992 г." предусмотрело, что предприятия – поставщики экспортной продукции, транспортные, страховые и экспедиторские организации после формирования собственных валютных фондов должны продавать за рубли 10% оставшейся части валютных средств в валютные фонды местных Советов областей и г. Минска. То есть это не касалось Советов базового и первичного уровня.

В 1994 г. Верховным Советом (постановление от 22.12.93 г. № 2641) в связи с необходимостью максимальной концентрации валютных средств для решения общегосударственных задач было принято решение не создавать валютные фонды местных Советов за счет обязательных отчислений. Местные органы власти должны были приобретать ресурсы на валютных аукционах (торгах Межбанковской валютной биржи).

В соответствии с законами о бюджете на очередной год (1997, 1998, 1999, 2000, 2001) все валютные средства, полученные государственными органами, аккумулируются в республиканском бюджете.

Вместе с тем на практике местные органы сосредотачивают определенные валютные фонды как в рамках бюджета, так и внебюджетных средств.

Например, Мингорисполком по согласованию с Главным управлением Национального банка РБ по г. Минску и Минской области утвердил 03.12.98 г. Положение о городском стабилизационном фонде. Данный фонд является резервом исполкома для обеспечения закупки продовольственных товаров критического импорта и представляет совокупность средств, в том числе валютных, формируемых из поступлений предприятий и организаций. Валютные средства, поступившие на валютный счет стабилизационного фонда исполкома и выделенные для закупки продовольственных товаров критического импорта, обязательной продаже на Межбанковской валютной бирже не подлежат. 15 июня 1999 г. Мингорисполком принял решение "О привлечении валютных средств в бюджет города". Данным решением структурные подразделения исполкома и предприятия коммунального хозяйства, имеющие разрешение Нацбанка на получение платежей в валюте и на договорных началах взимающие плату за услуги (работы) в валюте, обязывались перечислять полученные суммы на валютный счет городского бюджета. Это касалось таких подразделений, как комитет по труду (прописки специалистов в г. Минске и др.), лицензионный отдел (выдача лицензий), комитет архитектуры, градостроительства и землеустройства (предпроектные услуги, подготовка и сбор исходных данных для строительства), управление ценообразования (информационные услуги) и других служб и организаций.

Статья 46. Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления

Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления образуются за счет добровольных взносов и пожертвований организаций, населения, доходов, полученных от созданных юридических лиц, проводимых мероприятий, а также за счет кредитов.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации в соответствии с законодательством Республики Беларусь вправе передавать часть своих финансовых ресурсов органам территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с целями своей деятельности, в том числе на содержание создаваемых ими органов.

Закон предусматривает различные источники финансирования общественного самоуправления. На первом месте в этом перечне идут добровольные взносы и пожертвования организаций и населения, доходы, получаемые от

деятельности создаваемых общественными комитетами субъектов хозяйствования, проводимых мероприятий. Как показывает практика, эти источники не обеспечивают поступление средств. В первую очередь на это влияет тот низкий уровень возможностей, которыми эти органы сегодня обладают. Влияет и общая экономическая ситуация.

Еще более нереальной выглядит возможность получения кредитов. В коммерческие банки можно даже не обращаться: во-первых, слишком высока процентная ставка в условиях инфляции; во-вторых, нужно предоставить банку в залог ликвидное имущество или иное обеспечение (поручительство или гарантию, также обеспеченные залогом имущества поручителя (гаранта)).

В ряде мест суммы на финансирование общественных формирований предусматриваются в бюджетах. Однако эти лимиты могут покрыть только минимально необходимые расходы. К тому же использование этих средств часто зависит от позиции государственных органов. Зачастую бюджетные средства не перечисляются на счета общественных органов, а выделяются исполкомами (администрациями городских районов) на финансирование конкретных мероприятий и платежи производятся напрямую предприятиям и организациям, выполнившим какие-либо работы (услуги).

Что касается доходов от деятельности создаваемых общественными комитетами унитарных предприятий, то возможности для этого сегодня также практически отсутствуют.

Статья 47. Участие Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных и распорядительных органов в кредитных отношениях и организации денежного обращения

Советы, другие органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, исполнительные комитеты и местные администрации имеют право:

- 1) пользоваться на договорных началах кредитами;
- 2) использовать собственные ресурсы для создания коммерческих банков и других кредитно-финансовых организаций и принимать участие в их деятельности в соответствии с законодательством Республики Беларусь;
- 3) создавать целевые фонды и передавать их, а также бюджетные средства учреждениям банков в качестве ресурсов кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач.

Советы вправе составлять территориальные сводные финансовые балансы, а также балансы денежных доходов и расходов населения в составе планов социального и экономического развития и несут полную от-

ветственность за состояние денежного обращения и сбалансированность платежеспособного спроса населения с предложением товаров и услуг на своих территориях. Соответствующие государственные органы и общественные объединения представляют в Советы, исполнительные комитеты и местные администрации сведения, необходимые для их составления.

Положения статьи в значительной части направлены на создание экономических возможностей для местных органов влиять на финансовые процессы, происходящие в административно-территориальных образованиях. Принципиальное в этом влиянии, как свидетельствует опыт других стран, обычно сводится к решению задачи, как в условиях рыночных отношений "осадить" финансовые потоки на счета банков, находящихся на той или иной территории, и тем самым заставить весь финансовый оборот работать на доходную часть местного бюджета. Естественно, такая активная роль местных властей на финансовом рынке возможна, если для этого имеется общая экономическая основа, предпосылки для того, чтобы стать одним из основных участников такого рынка. В Республике Беларусь об этом пока можно говорить только гипотетически.

Воплощение в реальность положения о том, чтобы местные органы, в первую очередь областного и базового уровня, могли оказать влияние на финансовые процессы на своей территории, сводится к необходимости иметь на территории банк со значительным капиталом, позволяющим влиять через него на региональный финансовый рынок. Достигнуть этого можно по двум направлениям: во-первых, путем создания консорциума банков, находящихся на территории, с контрольным пакетом у регионального органа власти и, во-вторых, путем децентрализации системы АО "Беларусбанк" и на базе его региональных отделений и филиалов создания регионального банка.

В этой связи следует рассматривать предоставление Советам права составлять территориальные сводные финансовые балансы, а также балансы денежных доходов и расходов населения. Если применительно к последним на уровне города, района и области уже имеется какой-то опыт (такие балансы разрабатывались в советские времена), то составление сводных финансовых балансов для регионов – явление новое и в нашей практике фактически отсутствовавшее. Здесь могут возникнуть трудности не только из-за ограниченной статистики, но и при разработке методики составления таких балансов, которая бы позволяла более полно представлять наличие и использование финансовых ресурсов и их потоков на уровне административно-территориального образования.

Примерная схема такого сводного территориального финансового баланса может быть представлена следующим образом:

Доходы:

1. Созданные и остающиеся на территории региона — всего:

в том числе:

- у населения (фонд заработной платы за минусом налогов);
- у предприятий;
- у предпринимателей;
- у банков и других финансовых учреждений;
- у администрации региона.

2. Дополнительные поступления (привлеченные в регион финансовые ресурсы) — всего:

в том числе:

- населению;
- предприятиям;
- предпринимателям;
- банкам и другим финансовым учреждениям;
- администрации региона.

3. Прочие доходы — всего:

в том числе местного бюджета.

Совокупные финансовые ресурсы региона.

Расходы:

1. Расходы населения на покупку товаров и оплату услуг.

2. На развитие производства.

3. На содержание непроизводственной сферы,

в том числе:

- на жилищное строительство;
- на жилищно-коммунальное хозяйство;
- на народное образование и культуру;
- на здравоохранение и физическую культуру.

4. Временно свободные средства населения, предприятий, предпринимателей, банков (все виды сбережений, миграция денег, остатки на счетах), благотворительные фонды.

5. Прочие расходы.

Совокупные финансовые расходы.

Глава 6. Гарантии местного управления и самоуправления

Статья 48. Обеспечение полномочий Советов, исполнительных комитетов и местных администраций по развитию территории

Создание, размещение, строительство или преобразование экономических и социальных объектов, использование природных ресурсов на соответствующей территории, решение иных вопросов хозяйственной, социальной и культурной деятельности, затрагивающих интересы населения, осуществляются с согласия исполнительного комитета (местной администрации).

В случае, если исполнительные комитеты (местные администрации) не дают согласия на размещение или реконструкцию предприятий и других объектов общереспубликанского значения несмотря на обеспечение экологических и других социально значимых нормативов, установленных действующим законодательством Республики Беларусь, окончательное решение принимается Советом Министров Республики Беларусь.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации вправе:

1) требовать или организовывать проведение дополнительных экологических и других необходимых экспертиз строящихся, а также действующих объектов и используемых технологий;

2) устанавливать в предусмотренном законодательством Республики Беларусь порядке повышенные требования экологической безопасности на подведомственной им территории и применять экономические санкции за их нарушение; принимать решения о приостановлении (прекращении) деятельности предприятий, организаций, учреждений, объединений или их отдельных производств (цехов, участков), находящихся на подведомственной территории, или о лишении этих предприятий, организаций, учреждений, объединений, их производств, находящихся на подведомственной территории, права пользования местными природными ресурсами за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства Республики Беларусь, санитарных норм и правил;

3) осуществлять в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законодательством Республики Беларусь особые меры по обеспечению личной безопасности граждан, защите их прав и законных интересов, охране всех форм собственности и правопорядка.

Предприятия, организации, учреждения и объединения независимо от их подчиненности и форм собственности не вправе вносить без согласования с Советом изменения в планы своей деятельности по вопросам, обусловленным договором с Советом.

1. Данная статья, как и вся глава, посвящена гарантиям местного самоуправления и управления. Следует отметить, что гарантии содержатся не только в нормах данного раздела, но и в других. Причем те гарантии имеют не менее, а может быть, и более весомый, с формально юридической точки зрения, характер. Прежде всего, гарантии заложены уже в самих принципах организации и деятельности местных органов – законность, разделение функций, ответственность и др. Если говорить о конкретных нормах, то можно привести следующие: например, в ст. 36 определяется преимущественное право Совета (нижестоящего) на передачу ему объектов, необходимых для функционирования и развития территории; в ст. 43 гарантируется выделение местным Советам средств из вышестоящих бюджетов при недостаточности собственных ресурсов; ст. 34 запрещает вмешательство "любых органов и организаций" в разработку и исполнение местного бюджета; наконец, в ст. 43 закона гарантируются оставление у Совета дополнительно полученных доходов, компенсация вышестоящими органами потерь нижестоящего бюджета, появившихся в результате каких-либо их решений.

2. Рассматривать положения данной статьи следует в увязке с тем, что на местные органы (и на исполкомы, и на Советы) законодательством возложена обязанность в пределах своей компетенции в той или иной форме осуществлять государственный контроль в области охраны окружающей среды, природных ресурсов. Например, в соответствии с Кодексом о земле охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъятий земель из сельскохозяйственного, на воспроизводство и повышение плодородия почв, продуктивности земель лесного фонда. Охрана земель должна осуществляться на основе комплексного подхода к угодию как к сложным природным образованиям (экосистемам) с учетом их зональных и региональных особенностей, целей и характера использования. Ввод в эксплуатацию объектов и применение технологий, не обеспеченных мерами защиты земель от деградации или нарушения, запрещаются.

3. В статье говорится о том, что размещение экономических и социальных объектов, использование природных ресурсов на соответствующей территории, решение иных вопросов хозяйственной, социальной и культурной дея-

тельности, затрагивающих интересы населения, должно осуществляться только с согласия исполкома или Совета. Прежде всего, следует отметить, что приоритет отдается исполкомку (фактически – председателю исполкома), а не Совету. Имея в виду, что исполнительные комитеты не формируются Советами, независимы от них и не несут ответственности ни перед ними, ни перед населением, а только перед вышестоящими органами, можно предположить, что данная гарантия местных интересов в полной мере не обеспечивается.

Необходимо отметить, что отраслевое законодательство по-разному регулирует данный вопрос. Например, Закон Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" от 26.11.92 г. устанавливает, что места складирования, захоронения отходов определяются областными Советами с согласия нижестоящих Советов. Этот закон принимался до разделения местного самоуправления (Советов) и местного управления (исполкомов). Поскольку дача согласия не входила в исключительную компетенцию представительного органа, это мог сделать исполком как орган, формируемый Советом и реализующий его полномочия. Сейчас он сможет это сделать только по поручению Совета.

В Кодексе Республики Беларусь о недрах полномочия местных Советов и исполкомов разграничены. Именно Советы должны принимать решения о предоставлении участков для добычи ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений.

В Водном кодексе Республики Беларусь от 15.07.98 г. компетенция Советов и исполкомов (ст. 9) определена суммарно. Например, размещение и проекты строительства объектов, влияющих на состояние вод (ст. 16), должны согласовываться с местными Советами, исполкомами. Данную норму можно понимать и так, что согласовывать нужно и с теми, и с другими. Не вполне ясно, кем должен решаться вопрос о предоставлении водных объектов в общественное пользование. В ст. 22 Кодекса указаны как Советы, так и исполкомы. В ст. 25 – только исполкомы. В некоторых случаях согласия (согласования) местных представительных и исполнительных органов вообще не требуется, например, при проведении дноуглубительных и взрывных работ, добыче полезных ископаемых, сапропеля, рубке леса на территориях водоохранных зон, а также зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. Здесь достаточно согласования с государственными органами по охране природных ресурсов (ст. 18). Республиканский орган может разрешить сброс в водные объекты веществ, для которых не установлена предельно допустимая концентрация, без согласования с местными властями (ст. 62).

4. Вызывает сомнение результативность следующей нормы части 2 комментируемой статьи, определяющей порядок решения возможной конфликт-

ной ситуации, когда исполком не дает согласия на размещение, реконструкцию объектов общереспубликанского значения. Данная норма появилась в законе не сразу, а в 1993 г. И говорила она о согласии Совета, а не исполкома. Видимо, такие ситуации возникали. Сейчас, судя по всему, какая-либо активная позиция местных органов, не только исполкомов, но и Советов, может быть сведена на нет.

Нужно обратить внимание и на следующее. Закон увязывает размещение, реконструкцию "общереспубликанских" объектов с необходимостью обеспечить экологические и иные социально значимые нормативы, установленные законодательством. Понятно, что это могут быть какие-то усредненные или даже минимальные нормативы. Во-первых, специального исследования требует вопрос о приемлемости в принципе этих нормативов. Сам закон исходит из того, что они могут не удовлетворять местных интересов. Разумеется, речь не идет об откровенном местничестве, хотя возможно и такое. Следует иметь в виду и то, что Советам в этой же статье дано право вводить повышенные требования экологической безопасности. Согласно закону окончательное решение по данному вопросу принимает Правительство. Это означает, что оно с целью обеспечить приемлемый компромисс между "центром" и "территорией" может выйти за рамки тех стандартов, которые установлены законодательством. Однако решение Правительства может быть отменено Президентом РБ, если он сочтет это нужным (п. 25 ст. 84 Конституции). Решить же данный вопрос вместо Совета Министров Президент не может. Согласно новой редакции Конституции он уже не вправе решать вопросы, отнесенные к ведению Правительства.

5. В качестве гарантии местных интересов называется право местных Советов, исполкомов требовать проведения дополнительных экологических, других необходимых экспертиз объектов, технологий или самим организовывать их проведение.

В Республике Беларусь 18.06.93 г. принят закон о государственной экологической экспертизе. Согласно закону (ст. 2) такая экспертиза является обязательным элементом процесса планирования, проектирования, принятия решений о социально-экономическом развитии республики. Заказчиками ГЭЭ могут выступать республиканские и местные органы власти и управления, юридические и физические лица. Реализация проектов, подлежащих ГЭЭ, без положительного заключения запрещается и не подлежит финансированию.

Объекты экспертизы: предпланировочная, предпроектная и проектная документация по хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду; проекты планов (про-

грамм), схем развития и размещения производительных сил; действующие предприятия, объекты независимо от форм собственности; экологическое состояние отдельных регионов и местностей, населенных пунктов. Экспертиза проводится подразделениями Министерства по природным ресурсам и охране окружающей среды в срок не более 2-х месяцев. В исключительных случаях срок может быть продлен, но не более чем на 3 месяца. При несогласии с выводами экспертизы заказчик может обжаловать заключение в вышестоящий орган министерства, а затем в хозяйственный суд.

6. Местным Советам предоставлено право устанавливать в предусмотренном законодательством порядке повышенные требования экологической безопасности на своей территории. Законодательство подходит к этому по-разному. Например, в Законе "Об охране окружающей среды" на Советы возложена общая задача планирования окружающей среды на своих территориях. Какие-либо возможности для установления режимов повышенной безопасности прямо в законе не оговорены.

В Законе от 23.11.93 г. "О санитарно-эпидемическом благополучии населения" прямо говорится, что местные органы вправе устанавливать особые условия и режимы проживания и ведения хозяйственной деятельности, направленные на предотвращение и ликвидацию групповых заболеваний и отравлений людей. При этом они должны в целом руководствоваться санитарными правилами, утверждаемыми Главным государственным санитарным врачом Республики Беларусь. В соответствии с Кодексом о недрах Советы утверждают лимиты добычи ископаемых и также могут определить особые условия. Это может обеспечиваться и при установлении лимитов водопользования согласно Водному кодексу.

7. В соответствии со статьей местные Советы в предусмотренном законодательством порядке могут применять экономические санкции за нарушение установленных повышенных требований экологической безопасности. Термин "применение" означает, что местные органы не вправе их определять, а только использовать установленные законодательством меры. Термин "экономические санкции" часто используется в нормативных актах, однако не имеет четкой правовой характеристики. Исходя из сложившейся правоприменительной практики, экономические санкции, как правило, в виде штрафа, а в некоторых случаях – конфискации, применяются к субъектам хозяйствования (в том числе к гражданам-предпринимателям), иным юридическим лицам за нарушения порядка и условий какой-либо хозяйственной деятельности. К экономической ответственности относится и возложение обязанности возместить причиненный ущерб. Природоохранное законодательство предусматри-

вает именно эту меру ответственности. В остальных случаях речь идет не об экономических санкциях, а об уголовной, административной, дисциплинарной, имущественной ответственности граждан и должностных лиц.

Безусловно, характер экономической санкции имеет предоставленное законом право Советов принимать решение о закрытии организаций или их отдельных производств, лишении их права пользования местными природными ресурсами за загрязнение окружающей среды и т.д.

Данная общая норма есть и в законе об охране окружающей среды. Соответствующие положения имеются и в Кодексе о недрах, Водном кодексе. Но там "ограничительные" права закреплены напрямую за исполкомами. Следует иметь в виду, что закрытие предприятия, организации фактически будет означать принудительное прекращение права собственности через ликвидацию или продажу, дарение и др. Тем самым будут ущемляться права собственника (если это не объект коммунальной собственности). Однако в Конституции (ст. 44) и законе о собственности (ст. 6) сказано, что осуществление права собственности не должно наносить вред окружающей среде. Следовательно, в этом случае возможно его принудительное прекращение.

Согласно Конституции принудительное отчуждение имущества допускает лишь по мотивам общественной необходимости при соблюдении условий и порядка, определенных законом, со своевременной и полной компенсацией стоимости отчужденного имущества, а также по постановлению (решению) суда. Условия и порядок отчуждения имущества по мотивам общественной необходимости в законе не детализированы. Ряд положений общего характера о защите интересов собственника содержится в законе о собственности (глава 22). Закон установил общее требование о компенсации собственнику убытков в полном объеме, т.е. и "упущенной выгоды". Конституция говорит только о компенсации стоимости имущества (балансовой, "рыночной"?). Нужно исходить из нормы Конституции. Однако суть не в этом. Хотя такое прямо и не оговорено, но все же следует исходить из того, что компенсация всех убытков не должна производиться при закрытии "экологически грязных" объектов. Категорию общественной необходимости все же не следует увязывать с нарушением законодательства, причинением ущерба окружающей среде и ответственностью за это. Получить компенсацию даже может быть выгоднее. Однако данный вопрос должен решаться не самими Советом, а по его иску судом.

Статья 49. Обеспечение законности

Решения референдумов, Советов, исполнительных комитетов, местных администраций, органов территориального общественного самоуправления, собраний должны соответствовать законодательству Республики Беларусь.

За законностью деятельности Советов, исполнительных комитетов, местных администраций, органов территориального общественного самоуправления осуществляют надзор прокуратура, а также другие уполномоченные государственные органы.

Решения Советов, исполнительных комитетов и местных администраций, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством Республики Беларусь случаях могут быть обжалованы физическими и юридическими лицами в судебном порядке в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

1. Законность — это один из основополагающих принципов местного самоуправления, его важнейшая составляющая. Законность имеет системный характер. Проблема законности не сводится к вопросу о точном, неукоснительном исполнении юридических норм. В первую очередь необходимо иметь ясное представление о их социальных целях. Они могут быть различными. Следует вспомнить так называемую революционную законность государства диктатуры пролетариата или социалистическую законность общенародного советского государства. По сути они были антисоциальны, вели общество к упадку. Сейчас наша юридическая надстройка уже несколько лет работает в каком-то искусственно созданном чрезвычайном режиме. Конфликтотенные, болезненно отражающимися на социальном организме являются применяемые методы регулирования общественных отношений. В саму привычную, выверенную иерархию нормативно-правовых актов на высшем ее уровне — закон, декрет, указ — новой редакцией Конституции заложен механизм "трудоуправляемой конкуренции". Ее заложницей стала и сама Конституция. Такое "состязание" не может обеспечить стабильность и прогресс.

2. Режим законности по-разному проявляется в деятельности различных субъектов — государственных органов, субъектов хозяйствования, общественных организаций, граждан. Государственные органы действуют преимущественно по принципу: "дозволено только то, что прямо предписано". Другим субъектам предоставлена гораздо большая свобода: "все, что не запрещено, — дозволено", с учетом характера их правосубъектности и специфики тех или иных общественных отношений. Правовой режим местного самоуправления сочетает эти два метода. Оно действует преимущественно на основе правопредписаний, но не ограничено только ими. В Европейской хартии местного самоуправления предусматривается право территориальных сообществ (их органов) проявлять инициативу по любому вопросу, не исключенному законом из их ведения или не отнесенному к компетенции других органов. Такой

подход нашел определенное отражение и в белорусском законе (см. ст. 26 и комментарий к ней).

3. Реализация принципа законности в территориальном управлении зависит и от того, как будет выполняться другой принцип — сочетания местных и государственных интересов. Правовой механизм должен обеспечивать баланс между ними. А он будет достигаться только тогда, когда местные власти получат эффективные средства регулирования территориальной экономической и социальной среды, смогут обеспечивать воспроизводство территориального потенциала. В этом — и государственный интерес. Реализация такой подход, законодательство должно стать гибким правовым регулятором. В единстве с законностью называются принципы социальной справедливости и гуманизма. Они взаимно обусловлены.

4. Принцип законности связан и с закрепленным в законе принципом самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Следует иметь в виду, что данный принцип не должен возводиться в абсолют, особенно на начальном этапе становления децентрализованного управления, при несовершенном еще законодательстве, неразвитом политическом и правовом сознании, технологиях управления. Конечно, законность должна обеспечиваться, в первую очередь, самостоятельной ответственной деятельностью местных властей. Однако нельзя допустить, чтобы эта деятельность была неэффективной. Важную роль в этом призваны сыграть государственный контроль, координация, организационно-методическая помощь.

5. В законодательстве многих государств, в которых действует система местного самоуправления, еще предусматриваются процедуры предварительного или последующего согласования с государственными органами актов местных властей. Как правило, это касается таких важных вопросов, как получение займа, отчуждение какого-то значимого объекта коммунальной недвижимости, установление местных налогов и сборов. В некоторых странах, например, в Австрии, любое решение местных властей, затрагивающее интересы более чем одной общины, должно быть одобрено губернатором округа. Такой контроль используется не только в отношении порученных общинам, но и собственных их задач. Причем такая практика характерна и для стран континентальной Европы, воспринявших французскую ("жесткую") модель децентрализации, и для стран, где издавна действовало местное самоуправление (Англия, США и др.).

В принципе, усиление государственного "вмешательства" в местные свободы было вполне обоснованным. Например, в Англии впервые административный надзор был установлен в 1834 г. за деятельностью местных властей в сфере социального призрения, благотворительности, которая велась с грубыми злоупотреблениями.

* Нужно отметить, что зарубежное законодательство не предоставляет правительству и министерствам общего полномочия вмешиваться в работу муниципальных органов, направлять и координировать ее. Законы устанавливают конкретные права для каждого центрального органа, конкретные вопросы, подлежащие контролю. Круг их еще достаточно широк, но имеет тенденцию к уменьшению. Соответствующим министерствам муниципалитеты представляют для утверждения документацию, касающуюся муниципального строительства, развития местных служб, планировки землепользования и застройки и др. Для одобрения должны вноситься акты о покупке земли, открытии школ, проекты местных нормативных актов. В одобрении может быть отказано по мотивам экономии средств, нецелесообразности проекта, его несоответствия техническим стандартам. Во многих министерствах были созданы инспекторские службы. Представители министерств могут на месте провести публичное обсуждение поднятого муниципалитетом вопроса в области жилищного строительства, местного планирования, застройки, социальной помощи.

6. Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. не устанавливает каких-либо конкретных форм, процедур контроля. В ст. 8 этого документа определены лишь три общих требования: во-первых, осуществление контроля только в формах и в случаях, предусмотренных законом; во-вторых, применение контроля над целесообразностью только в отношении порученных местным властям задач; в-третьих, соблюдение соразмерности вмешательства с охраняемыми интересами. Кроме того, в ст. 4 Хартии определено, что полномочия местных властей должны быть, как правило, полными и исключительными. Они не должны ограничиваться центральными или региональными органами, кроме случаев, специально оговоренных в законе. Оценивая эти нормы, следует исходить из того, что европейские страны имели почти столетний опыт взаимодействия государства и территориальных сообществ и создали необходимые предпосылки для дальнейшего углубления децентрализации управления, расширения самостоятельности местных властей.

Например, в Бельгии государственные органы осуществляют контроль над законностью действий местных властей и с точки зрения соблюдения общих интересов ("контроль за соответствием"). При превышении полномочий или ином нарушении законности, а также если решение местных властей противоречит местным интересам, оно может быть приостановлено губернатором и аннулировано региональным правительством. Это "общий" надзор. "Специальный" надзор осуществляется по определенным в законе вопросам, требующим, например, одобрения провинциального правления или короля. Закон 1984 г. значительно уменьшил число таких вопросов. До этого сюда входили бюджетные вопросы, сдача имущества в долгосрочную аренду, займы, вопросы планирования и др. Третий вид надзора предполагает наличие у осуществляю-

щих его органов подтвержденного законом права на предотвращение ущерба от некомпетентных или недобросовестных действий муниципальных органов. Представители государства могут взять на себя функции местных властей.

7. В Республике Беларусь в основном осуществляется только контроль за законностью деятельности местных органов самоуправления и управления. Контроль обеспечивают многие субъекты – Президент РБ, Национальное собрание в лице его "верхней" палаты – Совета Республики, Совет Министров, Комитет государственного контроля, другие центральные органы госуправления, вышестоящие Советы и исполкомы (исполкомы контролируются и соответствующими Советами), органы прокуратуры, суды – при поступлении жалоб и исков. Разумеется, эти органы, кроме прокуратуры и судов, могут по своей инициативе осуществлять и контроль за эффективностью, целесообразностью решений местных органов. Но его результаты не повлекут никаких юридических последствий, разве что жители выступят с инициативой о досрочном роспуске Совета, или сам орган захочет отменить свое неэффективное решение. Никто другой, если решение не противоречит законодательству, сделать этого не вправе.

Перечисленные выше органы осуществляют преимущественно последующий контроль, т.е. оценивают уже принятые и вступившие в силу, а нередко и исполненные решения.

При формировании состава исполкомов, назначении руководителей отделов и управлений, решении ряда других вопросов, где требуется согласие (согласование) вышестоящих или нижестоящих органов, обеспечивается предварительный контроль. Он осуществляется с точки зрения законности, но в большей степени с точки зрения целесообразности предполагаемого решения, учета местных интересов. Например, Советы дают согласие на объединение административно-территориальных единиц, на определение мест для размещения отходов и т.д.

Одни контролирующие органы проводят "общий" контроль за соблюдением законодательства по всем направлениям деятельности. Это касается Президента, Правительства, Совета Республики, местных Советов и исполкомов, органов прокуратуры, судов. Другие осуществляют "специальный" (надведомственный, отраслевой) контроль по отдельным вопросам – Комитет госконтроля, Министерство финансов, Министерство по управлению госимуществом, другие центральные органы управления.

В соответствии с Конституцией и Законом Республики Беларусь "О Комитете государственного контроля Республики Беларусь" от 09.02.2000. Комитет государственного контроля обеспечивает контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других госу-

дарственных органов, регулирующих отношения госсобственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

Органы госконтроля осуществляют контроль не только за наполнением, целевым и эффективным расходованием средств республиканского бюджета, но и за соблюдением законодательства в области финансовых и налоговых отношений в системе местных бюджетов и внебюджетных фондов. Эти органы контролируют исполнение нормативных актов по вопросам аренды, разгосударствления, приватизации объектов госсобственности.

Нужно отметить, что организационный механизм контроля за местными Советами и исполкомами в законодательстве не закреплён – не определено, в какой срок, какие решения и в какие органы должны направляться для осуществления контроля. Установлено только общее право контролирующих органов, причем только общереспубликанского уровня, затребовать и получать необходимую информацию. Такой упрощенный подход снижает результативность контроля.

8. По-разному решается вопрос о полномочиях контролирующих (надзорных) органов. Президент вправе отменить не соответствующий законодательству акт исполкома (председателя) и приостановить решение Совета. Совет Министров такими правами не наделен. Центральные органы управления не наделены аналогичными правами, не имеют даже права приостановить действие акта исполкома. Зато вышестоящие исполкомы имеют такие же полномочия, как и Президент. Советы не наделены правом отменять акты нижестоящих исполкомов. Протест прокурора может быть принесен как на решение Совета, так и на решение исполнительного органа. До его рассмотрения действие акта приостанавливается. При нерассмотрении протеста или его отклонении прокурор вправе обратиться в суд с требованием о признании акта недействительным. Прокурор может вынести предписание об устранении нарушений законодательства, когда они носят явный характер и могут причинить существенный вред. Предписание подлежит немедленному исполнению, но может быть обжаловано в 10-дневный срок вышестоящему прокурору.

9. В статье говорится о праве граждан и организаций обжаловать в суд незаконные решения местных органов власти и управления. Обратиться можно в общий или хозяйственный суд. Предметная компетенция этих судов наиболее полно определена в совместном постановлении Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 22.06.2000 № 4/3 "О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами". Хозяйственным судам (областных и г. Минска) подведомственны споры, в которых стороной выступают юридические лица и граждане-предприниматели, если спор возник в связи с их хозяйственной деятельностью. Они могут обратиться в хозяйственный суд с иском о признании недействительным решения местного Совета или

акта исполнительного органа, ущемляющих их права и законные интересы и не носящих нормативного характера. Для такого требования действует общий срок исковой давности — 3 года с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Высшему Хозяйственному суду РБ подведомственны экономические споры между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами. Ранее были подведомственны и споры о признании недеятельными ненормативных актов республиканских органов государственного управления, не соответствующих законодательству и нарушающих права и законные интересы административно-территориальных единиц. В новом Хозяйственном процессуальном кодексе определено, что ВХС рассматривает споры о признании недействительными нормативных актов республиканских органов государственного управления или иных государственных органов, не соответствующих законодательству и нарушающих права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Рассмотрение дела будет осуществляться по правилам хозяйственного судопроизводства, установленным в Хозяйственном процессуальном кодексе РБ.

Общим судам подведомственны споры, в которых стороной является гражданин, не имеющий статуса предпринимателя. Кроме того, в общих судах рассматривается ряд других вопросов, например, жалобы инициаторов проведения референдума на отказ исполкома в регистрации инициативной группы. Порядок рассмотрения дел определен в Гражданском процессуальном кодексе РБ.

Статья 50. Обязательность решений и защита прав органов местного управления и самоуправления

Решения местного референдума по вопросам, отнесенным законодательством Республики Беларусь к ведению местного управления и самоуправления, обязательны для соответствующих Советов, исполнительных комитетов и местных администраций, органов территориального общественного самоуправления, всех предприятий, организаций, учреждений, объединений и граждан на соответствующей территории.

Решения Советов, исполнительных и распорядительных органов, принимаемые в пределах полномочий, установленных настоящим Законом и иным законодательством Республики Беларусь, обязательны для исполнения всеми расположенными на подведомственной им территории органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами. За невыполнение этих решений должностные лица указанных предприятий, организаций, учреждений, объединений и граждане несут ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

За невыполнение решений Советов, исполнительных комитетов, местных администраций, принятых в пределах их компетенции, руководители государственных предприятий, организаций, учреждений и объединений, расположенных на подведомственной им территории и не принадлежащих к коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы, могут отстраняться от должности исполнительными комитетами и Советами областного и базового территориальных уровней с внесением в соответствующий орган предложений об освобождении этих руководителей от занимаемых должностей.

Предприятия, организации, учреждения и объединения, расположенные на подведомственной территории, должностные лица и граждане несут перед органами местного управления и Советами ответственность, в том числе имущественную, возмещающую в полном объеме убытки, причиненные их решениями, действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде, нанесенные в результате невыполнения решений органов местного управления и Советов.

В случае нарушения должностными лицами исполнительных комитетов и местных администраций законодательства Республики Беларусь, невыполнения решений вышестоящих государственных органов, принятых в пределах их компетенции, они могут быть освобождены от должности председателем соответствующего или вышестоящего исполнительного комитета, а также Президентом Республики Беларусь в порядке, предусмотренном законодательством Республики Беларусь.

Решения исполнительных комитетов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются соответствующими Советами, вышестоящими исполнительными комитетами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местной администрации и распоряжения главы местной администрации, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящим исполнительным комитетом, Президентом Республики Беларусь.

Решения Советов, не соответствующие законодательству Республики Беларусь, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случаях приостановления решений Советов Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене таких решений в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Разногласия, возникающие между Советами различных уровней по вопросам их компетенции, рассматриваются в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

За нарушение законодательства о референдуме установлена уголовная и административная ответственность. Они охватывают широкий спектр деяний. В соответствии со ст. 191 Уголовного кодекса Республики Беларусь воспрепятствование путем насилия, обмана, угроз, подкупа или иным способом свободному осуществлению гражданами их прав на участие в референдуме, а равно подлог документов, приписки, заведомо неправильный подсчет голосов, нарушение тайны голосования, совершенные должностным лицом, членом инициативной группы или комиссии по референдуму, наказываются общественными работами, ограничением свободы на срок до трех лет или исправительными работами до двух лет или штрафом.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ст. 167^а) устанавливал ответственность в виде штрафа не только для должностных лиц, но и для граждан за любое иное нарушение законодательства о референдуме. Сейчас эта норма исключена. В период подготовки и проведения референдума на должностных лиц может быть наложен административный штраф по ст. 167^а Кодекса за неправомерный отказ в рассмотрении обращения граждан, нарушение без уважительных причин срока их рассмотрения, принятие незаконного решения, невыполнение принятых в связи с обращениями решений. Что касается ответственности при других нарушениях прав территориальных сообществ, местных органов, то в законодательстве такие меры не предусмотрены.

В законе определено, в каком порядке приостанавливаются и отменяются решения местных органов в случае несоответствия их законам и другим актам законодательства. Этот порядок – административный, а не судебный. При этом в качестве определенной компенсации была сделана оговорка о порядке разрешения разногласий. Однако какой-либо специальный акт законодательства принят не был. Не решены эти вопросы и в законах, регулирующих отдельные сферы территориального управления.

Статья 51. Ответственность органов местного управления и самоуправления

Советы, другие органы местного самоуправления, исполнительные комитеты и местные администрации несут ответственность за законность своих решений.

Убытки, причиненные предприятиями, организациями, учреждениям, объединениям и гражданам в результате неправомерных решений, действий или бездействия Советов, других органов местного самоуправления, исполнительных комитетов, местных администраций, их должностных лиц, возмещаются ими в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

В соответствии со ст. 938 Гражданского кодекса Республики Беларусь вред, причиненный гражданину или юридическому лицу незаконными действиями государственных органов и организаций, должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях. Под вредом понимается имущественный (материальный) ущерб. Причинивший вред орган местного управления и самоуправления освобождается от его возмещения, если докажет отсутствие своей вины. Причинитель вреда обязан либо возместить его в натуре или полностью возместить возникшие убытки, включая неполученные доходы.

Процедура рассмотрения вопроса о возмещении вреда субъектам хозяйственной деятельности в определенной степени регулируется в настоящее время Положением о порядке возмещения ущерба, нанесенного субъектам хозяйственной деятельности незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц (утверждено Постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 16.06.93 г.). Положение не распространяется на случаи неисполнения (ненадлежащего исполнения) органами и должностными лицами договорных обязательств перед организациями.

Ущерб подлежит возмещению в случаях:

- исполнения субъектами хозяйствования актов органов управления и самоуправления, признанных в установленном порядке недействительными;
- исполнения субъектами хозяйствования не соответствующих законодательству указаний должностных лиц;
- осуществления не соответствующих законодательству указаний должностных лиц, а также предписаний, содержащихся в актах государственных органов, другими органами, предприятиями, учреждениями, организациями;
- неисполнения или ненадлежащего исполнения государственными органами, должностными лицами обязанностей, возложенных на них законодательством, в отношениях с субъектами хозяйствования.

Возмещению подлежит ущерб, нанесенный субъектам хозяйствования актами нормативного и ненормативного характера, а также указаниями должностных лиц, когда они приняты (даны) в процессе регулирования, руководства или контроля хозяйственной деятельности.

Положение предусматривает, что сначала субъект хозяйствования, чьи интересы затронуты, должен обратиться в тот орган, который принял незаконный акт, с требованием об его отмене полностью или частично, а в случае, если возник ущерб, – и о возмещении ущерба.

Если орган или должностное лицо не исполняет возложенных на них обязанностей, что нанесло или может нанести ущерб субъекту хозяйствования, он обращается в этот орган с требованием принять необходимые меры и возместить возникший ущерб. Требование субъекта хозяйствования должно быть рассмотрено.

рено в 10-дневный срок с момента получения, отказ должен быть мотивирован.

При отказе или нарушении срока рассмотрения требования субъект хозяйствования вправе обратиться с соответствующим иском в хозяйственный суд. Право на обращение в суд с иском о признании акта государственного органа недействительным сроком не ограничено. Право на возмещение ущерба подлежит защите на протяжении 1 года с момента возникновения права на иск. При этом ущерб может быть возмещен не более чем за 1 год, предшествующий подаче иска. Гражданским кодексом Республики Беларусь установлен общий трехгодичный срок исковой давности.

Положение, в отличие от Гражданского кодекса, закона о местном управлении и самоуправлении, предусматривает возмещение только реального ущерба – произведенных расходов, утраты или повреждения имущества. Возмещение неполученных доходов не предусмотрено.

Положение не соответствует закону о местном управлении и самоуправлении в решении вопроса о размере подлежащего возмещению ущерба. Согласно закону он подлежит возмещению в полном объеме. Исходя из статьи 454 ГК РБ, такой подход означает возмещение наряду с реальным ущербом и неполученных доходов.

Положение и Закон о местном управлении и самоуправлении расходятся и в определении тех фондов, за счет которых должен возмещаться ущерб. В законе предусмотрено возмещение органом ущерба за счет "собственных средств". Из Положения (п. 9) следует, что при невозможности для органа возместить ущерб он покрывается за счет средств соответствующего бюджета.

Согласно ст. 15 Закона РБ "Об инвестиционной деятельности в Республике Беларусь" от 29.05.91 г. убытки, причиненные субъектом инвестиционной деятельности в результате принятия государственными органами актов, нарушающих их права, возмещаются органами, принявшими незаконный акт. При недостаточности средств ущерб возмещается республикой, местным Советом, чей орган принял акт. Компенсируются только фактические убытки и возмещаются инвестору в течение трех месяцев в валюте, в которой были произведены инвестиции.

В соответствии со ст. 35¹ Закона РБ от 14.11.91 г. "Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь", убытки, понесенные иностранным инвестором либо предприятием с иностранными инвестициями в результате исполнения или решений государственных органов или должностных лиц, нарушивших право инвестора, предприятия, а также убытки, полученные в результате ненадлежащего исполнения этими органами (должностными лицами) обязанностей, подлежат компенсации этими органами по решению суда. Компенсируются "фактические" убытки. Выплата производится в валюте первоначальных инвестиций или, если инвестиции были произведены в натуре, в любой иностранной валюте, которую принимает иностранный инвестор. При

недостаточности средств у государственного органа убытки компенсируются из республиканского или местного бюджета. Выплата компенсации должна быть своевременной, что означает выплату "без задержки".

Статья 52. Рассмотрение предложений органов местного управления и самоуправления

Государственные органы Республики Беларусь, руководящие органы республиканских общественных объединений обязаны в соответствии с настоящим Законом рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения органов местного управления и самоуправления, а также в месячный срок сообщать им о результатах их рассмотрения.

Данная норма "перенесена" из прежнего законодательства о местных Советах народных депутатов. Учет вышестоящими руководящими органами предложений нижестоящих рассматривался как проявление демократического централизма. В условиях полной зависимости, подчиненности низовых звеньев управления эта норма носила декларативный характер, не обеспечивала учет местных интересов на более высоких уровнях государственного руководства. Не был даже указан срок рассмотрения предложений. Следует подчеркнуть и то, что данная норма увязывалась именно с текущим руководством, когда вышестоящие органы постоянно направляют деятельность нижестоящих и несут ответственность за ее результаты.

Как уже отмечалось, закон о местном самоуправлении с самого начала мало что изменил в сложившемся в предшествующие десятилетия централизованном механизме территориального управления. После принятия Конституции тенденция к усилению централизации стала еще более явной. На этом фоне норма, обязывающая вышестоящие органы рассматривать и учитывать предложения нижестоящих, не может рассматриваться как действенная гарантия местных интересов.

Вместе с тем Указом Президента Республики Беларусь от 12.02.96 г. № 63 был создан в качестве постоянно действующего консультативного органа Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте (по Конституции 1994 г. – главе исполнительной власти) и утверждено Положение об этом органе. Основные задачи Совета:

- разработка предложений по координации деятельности местных органов исполнительной власти по реализации государственной социально-экономической политики, выполнению решений Президента, республиканских программ;
- обеспечение единства действий центральных и местных органов исполнительной власти по вопросам социальной защиты населения;
- обеспечение сбалансированного подхода и учета региональных интересов при подготовке важнейших социально-экономических решений Президента.

Согласно новой редакции Конституции Президент в настоящее время имеет статус главы государства, тем не менее он сохранил широкие полномочия в области государственного управления.

В состав Совета входят: Президент, Глава Администрации Президента, Премьер-министр, председатели исполкомов областей и г. Минска. Распоряжением Президента членами Совета сроком на 1 год утверждаются председатели рай- и горисполкомов (по 2 от каждой области и 1 от г. Минска).

Заседания Совета проводятся не реже 1 раза в квартал.

Производственно-практическое издание

КОММЕНТАРИЙ
к Закону Республики Беларусь
«О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
от 20.02.1991

Ответственный за выпуск — В.Н. Россинский
Компьютерная верстка — С.Э. Былино
Корректор — М.И. Ероменок

Подписано в печать 16.07.2001. Формат 60 х 84 1/16. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Уч.-изд. л. 12,5. Усл. печ. л. 10,7.
Тираж 320. Зак. № 1475.

Налоговая льгота — Общегосударственный классификатор
Республики Беларусь ОКРБ 007-98, ч. 1; 22.11.20.600

Лицензия ЛВ № 302 от 10.06.1998 Госкомпечати РБ.
Лицензия Минюста на осуществление деятельности
по распространению правовой информации № 7 от 04.11.1998.

ООО «Информационно-правовое агентство «Регистр»
г. Минск, пр. Партизанский, 12а.
Тел./факс: (017) 249-84-21.

Отпечатано в типографии «Минсктиппроект»
Лицензия ЛП № 387 от 14.03.2001
220123, г. Минск, ул. В. Хоружей, 13/61
Тел./факс: (017) 228-60-88