

МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ:
мониторинг
важнейших законодательных актов
за 2006 год

Минск
«Геопринт»
2007

УДК 352(476)
ББК 66.3(4Бел)12
М 53

Составитель и редактор *М. К. Плиско*

Местное самоуправление: мониторинг важнейших законодательных актов
М 53 за 2006 год / сост. и ред. М. К. Плиско. — Минск : Геопринт, 2007. — 80 с.
ISBN 978-985-6785-10-1.

Издание подготовлено к выпуску ПОО «Фонд имени Льва Сапегі».

Издание осуществлено при содействии Шведского агентства международного развития и сотрудничества (SIDA).

В издании содержится анализ наиболее важных изменений законодательства в области местного управления и самоуправления, произошедших в 2006 году.

Авторы анализируют изменение порядка проведения выборов депутатов местных Советов депутатов и проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых местными Советами депутатов; изменения в правовом статусе депутата местного Совета депутатов и в порядке изъятия и предоставления земельных участков местными Советами депутатов. Кроме этого, проанализированы основные особенности развития местных финансов в 2006 году, итоги совещания, состоявшегося у Президента Республики Беларусь 18 мая 2006 года, а также рассмотрена эволюция понятия «коммунальная собственность».

Издание предназначено для депутатов Палаты представителей и местных Советов депутатов, сотрудников исполкомов, специалистов, преподавателей и студентов учебных заведений, юристов и всех тех, кто интересуется проблемами местного самоуправления.

УДК 352(476)
ББК 66.3(4Бел)12

ISBN 978-985-6785-10-1

© ПОО «Фонд имени Льва Сапегі», 2007
© Оформление. ОДО «Геопринт», 2007

ВВЕДЕНИЕ

После принятия 20 февраля 1991 года Закона Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве Республики Беларусь» в стране был принят не один десяток законодательных и нормативных актов в области местного управления и самоуправления. Несколько раз подвергался изменениям и сам Закон 1991 года. Нередко принятые правовые акты касались самих институциональных основ местного самоуправления. Однако разобраться в этом множестве документов трудно даже специалистам, особенно сложно проследить временную динамику изменений в правовом положении и полномочиях тех или иных органов местного управления и самоуправления.

Несмотря на относительно большое количество материалов, посвященных местному управлению и самоуправлению, в стране до настоящего времени нет издания, в котором системно анализировались хотя бы важнейшие изменения, произошедшие в этой области за определенный промежуток времени. Особенно важно знать и понимать правовую динамику развития местного управления и самоуправления вновь избранным депутатам Палаты представителей и местных Советов депутатов, а также членам Совета Республики.

Настоящее издание является первым научно-практическим опытом в этом направлении. В нем прослеживаются изменения законодательства в сфере местного управления и самоуправления по хронологическому принципу, а именно за 2006 год. Надеемся, что оно окажется полезным и студентам, чьей специализацией является местное управление и самоуправление, а также штатным работникам представительных и исполнительных органов местной власти.

К сожалению, у небольшого коллектива авторов не было возможности проанализировать и обобщить всю нормативно-правовую базу минувшего года. Тем не менее, в предлагаемой брошюре дан анализ некоторых наиболее важных изменений законодательства в этой области: 1) в проведении выборов депутатов местных Советов депутатов и референдумов, 2) в проведении обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых местными Советами депутатов, 3) в правовом статусе депутата местного Совета депутатов,

4) в вопросах изъятия и предоставления земельных участков местными Советами депутатов, 5) в вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие, 6) в законодательном определении понятия «коммунальная собственность». Кроме этого, в ней проанализированы основные особенности развития местных финансов в 2006 году, а также итоги совещания, состоявшегося у Президента Республики Беларусь 18 мая 2006 года, на котором были обсуждены вопросы реформирования местного управления и самоуправления на первичном уровне.

Не исследованными в настоящем издании остались ряд законодательных и нормативных актов, принятых в 2006 году, например, в области социального и бытового обслуживания населения, охраны природы, жилищной политики, развития АПК и строительства агрогородков. Впрочем, как говорили древние римляне: «Всякое начало — трудно». Авторы имеют намерение продолжить свою работу, чтобы уже в начале следующего года издать книгу, в которой будут полнее и обстоятельнее проанализированы изменения законодательства в области местного управления и самоуправления, произошедшие в 2007 году.

М. К. Плиско

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

М. К. ПЛИСКО,
юрист, политолог

До 2000 года проведение выборов и референдумов в Беларуси регулировалось отдельными законодательными актами: Законом «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь», Законом «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь», Законом «О выборах президента Республики Беларусь» и Законом «О народном голосовании (референдуме) в Республике Беларусь».

В феврале 2000 года был принят Избирательный кодекс, который представлял универсальный законодательный акт по проведению в стране выборов и референдумов. В июне этого же года по итогам так называемого диалога общественно-политических сил Республики Беларусь в него были внесены незначительные изменения. После этого он не менялся до 2006 года, за исключением замены в 2003 году по тексту Кодекса слов «минимальная заработная плата» на слова «базовая величина». Причем со стороны должностных лиц Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее — Центральная комиссия) не раз делались заявления о том, что Избирательный кодекс не нуждается ни в каких изменениях, что практика показала целесообразность сохранения его основных норм, что он ни чем не хуже избирательного законодательства США и европейских стран.

Первые признаки того, что власть может пойти на изменения избирательного законодательства, появились в 2004 году, после известных инициатив депутатской группы «Республика» и законодательной инициативы депутата В. В. Новосяда. Косвенным образом затрагивался этот вопрос и на состоявшемся у президента в конце июля 2004 года специальном совещании по проведению осенних выборов в Палату представителей. Однако тогда дальше туманных намеков и абстрактных разговоров дело не пошло.

Ситуация изменилась только к середине 2006 года, уже после президентских выборов, прошедших 19 марта 2006 года. Причем характер предложенных поправок говорил о том, что власти решились на довольно значительные изменения избирательного законодательства. Большинство из них имели самое непосредственное отношение к органам местного самоуправления, так как касались порядка и условий их формирования.

Общественности стало известно о намерениях власти внести изменения в Избирательный кодекс только в августе 2006 года, и в сентябре 2006 года — об их содержании. В этом же месяце Политсовет Объединенной гражданской партии направил в Палату представителей свой пакет предложений по изменению отдельных статей Избирательного кодекса, которые, однако, были проигнорированы законодателями.

2 октября 2006 года Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее — Палата представителей) одобрила сразу в двух чтениях изменения и дополнения в Избирательный кодекс, внесенные от имени Президента Республики Беларусь. Представляла и обосновывала в парламенте необходимость принятия изменений и дополнений председатель Центральной комиссии Л. М. Ермошина. В результате за их принятие проголосовало 103 депутата и только 3 против. Среди депутатов, выступивших против принятия предложенных поправок, был депутат В. Ф. Кучинский, поскольку, по его мнению, необходима была коренная реформа избирательного законодательства, а не «латание дыр».

5 октября 2006 года законопроект был одобрен Советом Республики, а уже на следующий день, 6 октября 2006 года, подписан президентом. Подобная спешка была связана с приближением окончания сроков назначения даты проведения местных выборов. Расчеты показывали, чтобы уложиться в сроки, предусмотренные законодательством, указ президента о дате выборов должен был появиться до 13 октября. Принятие же закона об изменении Избирательного кодекса после назначения даты выборов могло быть расценено как изменение правил игры по ходу уже начавшейся избирательной кампании, что, как известно, не приветствуется в правоприменительной практике цивилизованных стран.

Рассмотрим более подробно изменения и дополнения, утвержденные Законом 6 октября 2006 г. Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов».

1. Пожалуй, главным изменением можно считать изменение самой системы проведения выборов депутатов местных Советов депутатов (далее — местных Советов), точнее — электоральной формулы. Избирательный кодекс предусматривал избрание депутатов как Палаты представителей, так и местных Советов по мажоритарной системе абсолютного большинства. Это означало, что кандидат в депутаты в первом туре голосования, чтобы стать депутатом, должен был набрать 50 % плюс один голос. Если этого не случалось, то тогда для определения победителя между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов избирателей, проводился второй тур голосования. Для победы во втором туре было достаточно набрать относительное (простое) большинство голосов. Суть изменения состояла в том, что теперь на местных выборах вместо мажоритарной системы абсолютного большинства вводилась мажоритарная система относительного большинства¹. При этом следует отметить, что нововведение не затрагивало требование 50 % явки избирателей, которая делала выборы состоявшимися. Кроме этого, существовало еще одно отступление от мажоритарной системы относительного большинства: если голосование проводилось по одной кандидатуре, то кандидат считался избранным при получении им более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сложно сказать, насколько искренни были намерения инициаторов перехода к мажоритарной системе относительного большинства. Дело в том, что после президентских выборов 2001 года выборы депутатов в стране стали все больше походить на выборы, проводившиеся в советские времена. И если бы выборы действительно проходили в честной и конкурентной борьбе, как это имеет место быть в демократических странах, то, по нашему мнению, еще неизвестно, пошли бы ли власть предержащие на это нововведение. Но к 2006 году режим научился получать на выборах заранее определенный результат, поэтому он не боялся того, что оппозиционные или независимые кандидаты смогут воспользоваться плодами мажоритарной системы

¹ В Оксфордском словаре политических терминов мажоритарными (majority) выборами называются только выборы по системе абсолютного большинства, которые предусматривают второй тур голосования. Проводимые же в Великобритании в одномандатных округах выборы по системе относительного большинства, которые в русском языке также именуется мажоритарными, Оксфордский словарь обозначает термином «plurality». На русский язык это можно перевести как плюралитарные выборы.

относительного большинства. В то же время введение этой системы могло сэкономить не только деньги, но время, которое затрачивалось на проведение выборов и формирование вновь избранных местных органов власти. Фактически переход осенью 2006 года к мажоритарной системе относительного большинства больше походил на узаконивание той правоприменительной практики, которая существовала на выборах депутатов местных Советов в 2003 году. Если в 2000 году выборы депутатов Палаты представителей, по крайней мере, в городах, еще походили на настоящие конкурентные выборы, то весной 2003 года в Минске на выборах депутатов Мингорсовета в 53 (!) избирательных округах из 55 они завершились, несмотря на острую конкуренцию по многим округам, победой одного из кандидатов в депутаты уже в первом туре. Причем, по странному совпадению, всех их поддерживали властные структуры. В целом же по стране на местных выборах 2003 года второй тур понадобилось проводить только в 202 из имевшихся 24 003 избирательных округов, т.е. менее чем в 1 %. Схожая ситуация существовала и на выборах в Палату представителей в 2004 году. Тогда из 110 вакансий в первом туре было заполнено 108.

2. Немаловажным представляется и изменение ст. 45 Избирательного кодекса, которая была дополнена ч. 8 следующего содержания: «Собрания, организуемые вне помещений, митинги, демонстрации и иные массовые мероприятия, целью которых является осуществление предвыборной агитации, агитации по референдуму, отзыву депутата, проводятся в соответствии с законодательством Республики Беларусь о массовых мероприятиях». Это нововведение, существенно ограничивающее агитационные возможности участников выборов, было направлено на устранение правового пробела, который допустили разработчики Избирательного кодекса в 1999–2000 гг. Дело в том, что ст. 45 Избирательного кодекса фактически разрешала участникам выборов депутатов Палаты представителей и местных Советов проводить предвыборные массовые мероприятия на открытом воздухе в уведомительном порядке. Это следовало из того, что в соответствии с ч. 4 ст. 45 Избирательного кодекса «проведение встреч с гражданами, публичное обсуждение вопросов (проектов решений)» должно было осуществляться «в соответствии с законодательством Республики Беларусь о порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования и иным законодательством Республики Беларусь» только при проведении

референдумов. Часть 1 этой же ст. 45, провозглашавшая гарантии предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Палаты Представителей и депутатов местных Советов, не содержала подобного рода указания, т.е. что массовые агитационные мероприятия должны проводиться в соответствии с действовавшим тогда Законом «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании». В пользу уведомительной трактовки проведения массовых мероприятий свидетельствовал и тот факт, что в проекте Избирательного кодекса отсылка на упомянутый Закон имелась и в ч. 1 ст. 45, а в принятом Кодексе она исчезла и была сохранена только для предвыборной агитации при проведении референдума. Поэтому во время выборов депутатов Палаты представителей в 2000 году этим правовым «упущением» властей активно пользовались оппозиционные кандидаты, проводя массовые агитационные мероприятия в уведомительном порядке. Тогда власть не решилась на законодательное изменение нормы ст. 45 Избирательного кодекса и ограничилась тем, что перед проводимыми в стране последующими выборами Центральная комиссия с завидным постоянством принимала постановления, обязывающие участников выборов проводить свои предвыборные мероприятия на открытом воздухе в соответствии с Законом «О массовых мероприятиях»². Подобные действия Центральной комиссии вызывали справедливые нарекания у представителей европейских структур, осуществлявших наблюдение за выборами, и политической оппозиции внутри страны, так как они фактически выходили за рамки ее полномочий.

Поэтому в 2006 году власти не могли обойти стороной порядок проведения предвыборной агитации: теперь, как уже говорилось, в Избирательном кодексе четко и ясно было записано, что все предвыборные мероприятия вне закрытых помещений должны были проводиться в соответствии с Законом «О массовых мероприятиях». Однако инициаторы внесения изменений в Избирательный кодекс понимали, что ограничиться одной отсылкой к Закону «О массовых мероприятиях» нельзя, поскольку предусмотренная в нем процедура подачи и рассмотрения заявлений на проведение массовых мероприятий явно не подходила для быстротечной по времени избирательной кампании. Так, в невыборный

² Впервые подобного рода постановление Центральная комиссия приняла 17 августа 2001 г. в период проведения президентских выборов.

период инициаторы проведения массового мероприятия должны были подавать заявку в исполком не менее чем за 15 дней до предполагаемой даты его проведения. После внесения изменения в ч. 4 ст. 5 Закона «О массовых мероприятиях» этот срок для проведения предвыборных массовых мероприятий сокращался до 5 дней. Кроме этого, теперь в соответствии с внесенным уточнением в ч. 1 ст. 6 Закон обязывал исполком дать ответ заявителям о принятом им решении в течение трех дней со дня регистрации заявления в местном исполнительном и распорядительном органе.

3. Вероятно по причине того, что в последнее время значительно увеличилось число решений по изменению административно-территориального деления страны³, были внесены изменения и дополнения в ст. 96 Избирательного кодекса. Раньше в данной статье говорилось о новых выборах только в отношении вновь образованных административно-территориальных единиц. Выборы в них проводились в том случае, если на территории, вошедшей в состав вновь образованной административно-территориальной единицы, невозможно было образовать местный Совет депутатов ввиду отсутствия или недостаточного числа депутатов, избранных в местный Совет депутатов. Эта правовая норма в несколько измененной редакции вошла и в новую редакцию данной статьи Избирательного кодекса. Новацией стало дополнение, предусматривающее возможность проведения новых выборов в местный Совет депутатов и в том случае, если в результате изменения границ административно-территориальной единицы местный Совет депутатов не может уже осуществлять свою деятельность ввиду недостаточного числа депутатов.

³ Например, основываясь на Законе от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» и предложениях Дзержинского, Любанского и Мядельского районных Советов депутатов, а также с учетом мнения жителей на сессии Минского областного Совета депутатов 29 сентября 2006 г. были приняты следующие решения: «Об изменении границ г. Дзержинска и Дзержинского сельсовета» (решение № 243), «О преобразовании Уречского поссовета и упразднении Доросинского, Яминского сельсоветов и изменении границ Уречского, Осовецкого сельсоветов Любанского района» (решение № 244), «Об упразднении Дягильского, Лотвинского сельсоветов и изменении границ Слободского, Мядельского сельсоветов Мядельского района» (решение № 245). См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 31 октября 2006 г., № 173 (1205), № 9/5475, № 9/5476, № 9/5482.

Выборы в двух указанных случаях назначаются Президентом Республики Беларусь и проводятся в порядке, установленном Избирательным кодексом для выборов депутатов местных Советов. Это значит, что число избирательных округов, подлежащих образованию по выборам в местный Совет депутатов, а также средняя численность избирателей на избирательный округ устанавливаются соответствующим вышестоящим местным Советом депутатов, а территориальная избирательная комиссия по выборам в местный Совет депутатов образуется вышестоящими президиумами и исполкомами Советов депутатов в порядке, установленном ст. 34 Избирательного кодекса.

4. Не обошли стороной законодатели и проведение местных референдумов. Наиболее значимым изменением в этом плане представляется дополнение, которое было внесено в ст. 112 Избирательного кодекса, устанавливающую перечень вопросов, выносимых и, наоборот, не выносимых на референдум. Так, ч. 4 данной статьи была дополнена словами о том, что местные референдумы не проводятся среди прочего и по «вопросам, урегулированным законодательными актами Республики Беларусь». Эти, на первый взгляд, малозначительные слова на самом деле могут стать непреодолимым препятствием на пути проведения местных референдумов. Дело в том, что в соответствии с ч. 3 ст. 126 Избирательного кодекса юридическое заключение о соответствии вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства должны давать областные (Минское городское) управления юстиции. В сложившейся ситуации никто не даст гарантии, что вопрос, предложенный инициативной группой для вынесения на местный референдум, обязательно получит поддержку со стороны управления юстиции, поскольку с позиции формальной логики можно смело утверждать, что большинство вопросов в той или иной степени уже урегулированы законодательными актами Республики Беларусь. Подобного рода субъективизм может стать непреодолимым препятствием на пути реализации такой формы самоуправления граждан, как местный референдум.

Стоит обратить внимание и на изменение ст. 127 Избирательного кодекса. Она была дополнена новой частью следующего содержания: «Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума». До принятия этой нормы предполагалось, что сами инициаторы проведения местного референдума могли определить

юридическую силу решения, которое будет принято на референдуме: обязательным оно будет или рекомендательным. И если бы, например, после сбора инициативной группой по проведению референдума необходимого количества подписей в поддержку своей инициативы местный Совет при принятии решения о дате проведения референдума вдруг решил бы придать этой инициативе не обязательный, а рекомендательный характер, то это могло бы привести к серьезному конфликту. Таким образом, с внесением упомянутого дополнения право местного Совета определять юридическую силу решения, принятого местным референдумом, стало безоговорочным и получило правовое закрепление.

© Плиско М. К., 2007

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ, ПРОИЗОШЕДШИХ В 2006 г., В ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНИМАЕМЫХ МЕСТНЫМИ СОВЕТАМИ ДЕПУТАТОВ

М. К. ПЛИСКО,
юрист, политолог

С принятием 13 мая 1993 г. Советом Министров Республики Беларусь Постановления «О государственной регистрации нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» в Беларуси было положено начало проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов. Позднее требование о проведении обязательной юридической экспертизы было распространено и на других участников нормотворческого процесса. Так, например, Положением об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденным Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 года¹, была предусмотрена обязательная юридическая экспертиза решений, принимаемых областными, Минским городским Советом депутатов и областными, Минским городским исполнительным комитетом. Во исполнение Декрета Президента данное требование было продублировано в дополнении к Постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 1998 г. № 2034 «О правовой экспертизе правовых актов Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления», принятом 30 сентября 1999 г. № 1511. Теперь Постановление стало именоваться «О правовой экспертизе правовых актов Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, **областных, Минского городского советов депутатов, облисполкомов и Минского горисполкома**» (выделено мною. — *М. Плиско*),

¹ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 1999, № 75, 1/681.

а п. 2.2. вводил с 1 января 2000 г. обязательную юридическую экспертизу правовых актов, принимаемых областными, Минским городским Советами депутатов и областными, Минским городским исполнительными комитетами, за исключением правовых актов индивидуального применения. Затем обязательная юридическая экспертиза решений, принимаемых областными, Минским городским Советами депутатов и областными, Минским городским исполнительными комитетами, была закреплена в ст. 19 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г., а ее проведение возлагалось на Министерство юстиции Республики Беларусь.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» упорядочил применение названий нормативных актов, принимаемых участниками нормотворческого процесса. Так, например, в соответствии со ст.ст. 17–18 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. Совет Министров, министерства, иные республиканские органы государственного управления, Национальный банк могли принимать нормативные акты в форме постановлений, а местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в соответствии со ст.ст. 19 Закона — в форме решений.

Вплоть до 2006 года круг участников нормотворческого процесса, чьи принимаемые правовые нормативные акты подлежали обязательной юридической экспертизе, оставался неизменным. Однако Декретом Президента Республики Беларусь от 22 мая 2006 года № 7 «О внесении изменений и дополнений в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» и Указа Президента № 333, принятого в этот же день, «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369»² круг участников нормотворческого процесса был расширен. Так, данными Декретом и Указом с 1 октября 2006 г. вводилась обязательная юридическая экспертиза нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня с последующей регистрацией указанных актов в Национальном реестре правовых актов Беларуси и их официальным опубликованием. Указанная экспертиза должна проводиться управлениями юстиции соответствующих облисполкомов. Во исполнение Декрета

² См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 86, 1/7598 и 1/7600.

и Указа Президента требование о проведении с 1 октября 2006 года обязательной экспертизы нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня было продублировано Постановлением Совета Министров Беларуси № 1244 от 23 сентября 2006 года «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук, министерств, иных органов государственного управления, областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня»³. Данным Постановлением была утверждена и Инструкция о порядке осуществления обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов. В соответствии со ст.ст. 12 и 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» к базовому территориальному уровню соответственно относятся: городские (городов областного подчинения), районные Советы депутатов и районные исполнительные комитеты и исполнительные комитеты городов областного подчинения.

Как и в случае с решениями местных Советов областного территориального уровня, облисполкомов, Минского горисполкома, введение обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня, было направлено на улучшение качества принимаемых решений, поскольку процедура их подготовки, а также знание законодательства находились не на должном уровне.

По мнению начальника управления правовой экспертизы правовых актов Национального банка и республиканских органов государственного управления Министерства юстиции Республики Беларусь В. А. Ероховой, необходимость обязательной экспертизы решений, принимаемых органами местного самоуправления и управления, обусловлена необходимостью установления правового механизма защиты в случае нарушения этими обязательными нормативными правовыми актами «прав граждан, организаций, субъектов предпринимательской деятельности, общественных и политических организаций»⁴. О том, что

³ См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 161, 5/23117.

⁴ См.: Юстыця Беларусі, 2006, № 5, с. 32.

число подобных нарушений увеличилось, свидетельствует возросшее количество жалоб в государственные органы от граждан и юридических лиц⁵.

В соответствии с п. 2.1. Постановления Совета Министров от 23 сентября 2003 г. № 1244 осуществление обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня возлагалось на управления юстиции облисполкомов.

Постановление предоставило Министерству юстиции право давать разъяснения по применению утвержденной Инструкции в отношении решений, принимаемых как областными, Минским городским Советами депутатов, облисполкомами, Минским горисполкомом, так и местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня (п. 3.1.), а также осуществлять контроль за установленным порядком подготовки, принятия (издания), учета, систематизации принимаемых и принятых решений.

В соответствии с п. 3 вышеуказанной Инструкции местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы базового уровня должны предоставлять принятые нормативные правовые акты в управления юстиции соответствующих облисполкомов на юридическую экспертизу в 10-дневный срок со дня их принятия.

Юридическая экспертиза согласно п. 8 Инструкции должна быть совершена управлением юстиции в 10-дневный срок с даты поступления соответствующего документа.

В соответствии с п. 12 Инструкции юридическая экспертиза нормативного правового акта завершается подготовкой заключения, содержащего обоснованный вывод о соответствии либо несоответствии нормативного правового акта требованиям, предусмотренным Инструкцией, и о допустимости включения акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. В случае положительного заключения нормативный правовой акт направляется в трехдневный срок со дня принятия заключения в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь с последующей публикацией решения в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь (пп. 14, 15).

⁵ См.: там же, с. 32.

Информация о нормативных правовых актах, не подлежащих включению по результатам юридической экспертизы в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, доводится в виде заключения в трехдневный срок со дня принятия заключения до соответствующего местного Совета депутатов, исполнительного и распорядительного органа базового уровня.

Нормативный правовой акт приобретает юридическую силу и может применяться только с момента вынесения положительного заключения о возможности включения его в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Принятые нормативные правовые акты (решения), признанные в результате юридической экспертизы не соответствующими законодательству, подлежат отмене.

Общее представление о решениях, принятых местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня и опубликованных в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, можно составить из нижеприведенной таблицы.

Таблица 1

**Количество решений местных Советов депутатов,
исполнительных и распорядительных органов базового уровня,
опубликованных в Национальном реестре
правовых актов Республики Беларусь в 2006 г.**

Области	Общее количество решений, опубликованных в Национальном реестре правовых актов РБ в 2006 г.	Публикация в Национальном реестре правовых актов РБ в 2006 г.
Брестская	$28 + 47 = 75$	№№ 193, 212
Витебская	$7 + 19 = 26$	№№ 195, 214
Гомельская	$2 + 12 + 21 = 35$	№№ 175, 194, 213
Гродненская	$4 + 25 = 29$	№№ 196, 215
Минская	1	№ 211
Могилевская	$4 + 7 = 11$	№№ 197, 216
ИТОГО решений	177	

Некоторые решения, принятые местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня в 2006 году, были опубликованы только в марте 2007 г.⁶

Нет сомнений, что введение обязательной юридической экспертизы решений, принимаемых местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня, позволит поднять их качественный уровень и благоприятно скажется на нормотворческом процессе.

© Плиско М. К., 2007

⁶ См., например, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2007, № 60, 9/6509 (Решение Жодинского городского Совета депутатов от 31 октября 2006 г., № 179 «О Программе развития системы образования г. Жодино Минской области на 2006–2010 гг.»).

АНАЛИЗ БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

А. Л. ЗАВАДСКИЙ,

юрист, старший преподаватель БИП — Институт правоведения

1. Краткая история вопроса

В систему законодательства Республики Беларусь о местном самоуправлении в качестве существенной и неотъемлемой части входит Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» (далее — Закон «О статусе депутата»). В январе 2006 года была принята и вступила в действие новая редакция данного Закона, сменившая его редакцию 1992 года.

Многие нормы ранее действовавшего закона претерпели существенную трансформацию в его новой редакции, и в связи с этим определенный интерес представляет проведение юридического и сравнительно-правового анализа вступившего в действие документа, определяющего статус и полномочия депутата местного Совета депутатов, а также правовые и социальные гарантии их осуществления.

Практическое значение законодательного регулирования понятия «статус депутата местного Совета депутатов» состоит в том, что указанная категория непосредственно затрагивает интересы населения, т.к. касается правового положения его представителей в органах местной власти, которые призваны в максимальной степени выражать самые разнообразные интересы избравших их граждан.

Впервые положения о статусе депутатов местных Советов были законодательно оформлены в конце 60-х годов XX века в законах для местных органов управления БССР, и до обретения Беларусью государственного суверенитета изложенные в них нормы изменялись и дополнялись в соответствии с идеологическими взглядами государства и коммунистической партии на роль депутата.

В целом деятельность депутата местного Совета в рамках существовавшей в БССР политической системы носила формальный и декоративный характер, т.к. Советы депутатов на своих сессиях фактически

вынуждены были легитимизировать решения партийных органов различного уровня. В связи с этим основной работой депутата по существу считалась его деятельность в округе, среди избирателей, направленная на реализацию их наказов и обращений, связанных с благоустройством жилья и территории, организацией работы предприятий торговли, транспорта и бытового обслуживания. Для значительного числа депутатов эта работа была продолжением их основной профессиональной деятельности, протекавшей в партийных, хозяйственных и профсоюзных органах, и основывалась на использовании административного ресурса лиц, избранных депутатами.

После достижения Беларусью независимости и суверенитета началось формирование национального законодательства. Одним из первых в феврале 1991 года Верховным Советом XII созыва был принят Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве», впервые закрепивший в государственной практике многие положения, по-новому определявшие статус и формы деятельности местных органов власти. В частности, было легализовано само понятие «местное самоуправление», нашли законодательное оформление формы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, была сделана попытка подвести под деятельность местных органов власти финансово-экономическую основу.

К сожалению, указанный Закон уже в своей первой редакции был далеко не последователен и более консервативен как по сравнению с аналогичным общесоюзным законом 1990 года, так и с появившимися в это же время законами о местном самоуправлении многих бывших советских республик. Так, белорусский закон не закреплял целый ряд норм, рекомендованных основополагающим международным документом – Европейской Хартией местного самоуправления и обеспечивающих гарантии реализации местного самоуправления, а именно:

- 1) отсутствовало выделение органов местного самоуправления из системы органов государственного управления;
- 2) не устранялась организационная и финансовая подчиненность органов местного самоуправления нижестоящих уровней вышестоящим;
- 3) не предусматривалась судебная защита органов местного самоуправления;
- 4) отсутствовала возможность ассоциирования органов и структур местного самоуправления.

Последующие изменения, внесенные в Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве» (с 1994 года он называется Закон «О местном управлении и самоуправлении») и закрепленные в его редакции 2000 года, отразили возрастающую тенденцию на ограничение в Республике Беларусь местного самоуправления, принижение роли как непосредственных, так и представительных форм демократии. Указанные тенденции, безусловно, негативным образом отражались и на правовом статусе депутатов местных Советов, создавая препятствия в эффективной реализации ими своих полномочий как в Совете, так и в округе.

2. Правовая оценка роли депутата местного Совета

В связи со значительным ограничением правовых возможностей местных Советов после изменения Закона «О местном управлении и самоуправлении» особое значение приобрел Закон «О статусе депутата местного Совета депутатов», принятый в марте 1992 года. С одной стороны, он засвидетельствовал преимущество нормативных положений, закрепленных еще в аналогичных законах БССР, но, с другой стороны, Закон наполнил реальным содержанием существовавшие ранее формальные декларации, предоставил существенные полномочия депутатам местных Советов, избранным в 1990 году в условиях практически свободных демократических выборов. Это позволяло депутатам путем реализации прав и форм депутатской деятельности, предусмотренных Законом «О статусе депутата», несколько компенсировать правовые ограничения, предъявляемые к деятельности самого местного Совета депутатов в целом Законом «О местном самоуправлении и местном хозяйстве».

Однако Закон «О статусе депутата» 1992 года не был лишен «родимых пятен» советского периода. Так, в своей преамбуле и в ст. 1 «Участие депутата в осуществлении государственной власти» Закон закрепляет статус депутата местного Совета депутатов как полномочного представителя своих избирателей в представительном коллегиальном органе государственной власти – местном Совете депутатов, действующем для осуществления функций именно государственной власти.

Дело в том, что в соответствии с общей концепцией осуществления публичной власти в Республике Беларусь законодательно предусмотрена ее реализация гражданами либо непосредственно через прямые формы демократии, либо через различного рода государственные, причем, только государственные органы власти.

Следует отметить, что при рассмотрении вопросов, отнесенных к компетенции депутата местного Совета, Закон исходит из их государственного характера, в связи с чем вступает в противоречие с Законом «О местном управлении и самоуправлении». Данный Закон в ст. 2 определяет целью реализации местного самоуправления, в систему которого входят местные Советы депутатов, решение социальных, экономических, политических и культурных вопросов именно местного значения.

К сожалению, Закон «О статусе депутата» 2006 года в ст. 1 «Депутат местного Совета депутатов» и в ст. 3 «Участие депутата Совета в осуществлении Советом государственной власти» продолжает исходить из указанных выше положений. Более того, сегодня Закон трактует деятельность депутата в Совете уже не как осуществление функций государственной власти, а просто как осуществление самой государственной власти.

Редакция Закона 1992 года еще гипотетически предполагала возможность делегирования государственных функций на местный уровень власти, которая может иметь и негосударственный характер, а также возможность согласования государственных интересов с местными. Последняя редакция Закона в указанной трактовке снимает сам вопрос о возможном негосударственном статусе местных органов власти и о наличии самостоятельных местных интересов, отличных от интересов государственных.

С другой стороны, при анализе упомянутой выше ст. 3, к положительной новелле Закона «О статусе депутата» 2006 года следует отнести регламентацию осуществления свободного и императивного депутатского мандата. Он заключается в праве депутата свободно выражать свое мнение и голосовать, руководствуясь только собственными убеждениями, однако учитывая в своей деятельности интересы граждан и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы.

3. Взаимоотношения депутата с избирателями и с местным Советом

Закон «О статусе депутата» 1992 года содержал статьи, которые регулировали взаимоотношения депутата с избирателями, а также с Советом и его органами. В частности, ст. 5 «Взаимоотношения депутата с избирателями» определяла, что:

- 1) депутат поддерживает связи с избирателями, трудовыми коллективами и общественными объединениями, выдвинувшими его

кандидатом в депутаты, а также с коллективами других предприятий, учреждений, организаций, государственными и общественными органами, расположенными на территории его избирательного округа;

- 2) депутат как полномочный представитель избирателей использует свой статус для обеспечения гарантированных Конституцией Республики Беларусь прав и законных интересов граждан, защиты их чести и достоинства;
- 3) депутат ответственен перед избирателями и им подотчетен.

Из новой редакции Закона «О статусе депутата» 2006 года указанная статья была изъята. При внимательном изучении текста новой редакции мы не находим норм, компенсирующих утрату правовых положений, которые содержались в первых двух частях изъятой статьи. Последняя часть ст. 5 Закона «О статусе депутата» 1992 года хотя и сохранилась в новой редакции, но была перенесена из главы «Общие положения» в ст. 21 главы «Деятельность депутата в избирательном округе».

Таким образом, данная норма приобретает в новой редакции Закона юридически усеченный характер, по сути дела, не затрагивая ответственность депутата перед избирателями за работу непосредственно в местном Совете депутатов.

Нормативному регулированию взаимоотношений депутата с Советом и его органами была посвящена ст. 6 Закона «О статусе депутата» 1992 года, которая устанавливала, что:

- 1) депутат, являясь членом представительного коллегиального органа государственной власти, обладает всей полнотой прав, обеспечивающих его активное участие в деятельности Совета, образуемых им постоянных комиссий, других органов, несет ответственность перед Советом по исполнению принятых им в пределах своей компетенции решений;
- 2) местный Совет вправе заслушать сообщение депутата о его работе в Совете, о выполнении им решений и поручений Совета и его органов;
- 3) президиум местного Совета, председатель Совета, другие органы и должностные лица Совета обязаны создавать депутатам необходимые условия для эффективного осуществления ими депутатских полномочий.

Данная статья также отсутствует в Законе «О статусе депутата» 2006 года. Содержащиеся в частях 2 и 3 ст. 6 старой редакции нормы разбро-

саны по различным статьям нового Закона и не в полной мере учтены в его новой редакции, в частности, в ст. 10 «Участие депутата Совета в работе сессий Совета и заседаниях его органов» и ст. 22 «Обеспечение условий для осуществления депутатом Совета своих полномочий». Вместе с тем ч. 1 ст. 6 старой редакции Закона не нашла адекватного отражения в тексте его новой редакции и ее содержание только опосредованно вытекает из правовых норм, присутствующих в нескольких статьях новой редакции Закона.

4. Защита личных прав депутата местного Совета

Значительной трансформации подверглась ст. 10 «Защита прав, чести и достоинства депутата» Закона «О статусе депутата» 1992 года. В новой редакции Закона ей соответствует ст. 26, из названия которой исчезло понятие «защита прав», и речь идет только о защите чести и достоинства. Сама статья была перемещена из первой главы старой редакции Закона – «Общие положения» в последнюю главу его новой редакции – «Основные гарантии деятельности депутата Совета», что может свидетельствовать о субъективном стремлении законодателя снизить юридическое значение изложенных в ней норм.

Однако важнее в указанной трансформации статьи – это утрата ею практически всего своего текстового содержания, граничащая с выхолащиванием юридической и смысловой нагрузки. В частности, вместо развернутой записи, присутствующей в ст. 10 Закона «О статусе депутата» 1992 года, гласящей, что *«права, честь и достоинство депутата находятся под защитой государства. Лица, посягающие на честь и достоинство депутата либо оказывающие противоправное воздействие на него, членов его семьи или родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей либо против воли депутата склонить его к принятию решения в чью-либо пользу, подлежат ответственности в соответствии с законом»*, в ст. 26 новой редакции Закона присутствует лишь краткая и до предела формально-декоративная фраза: *«честь и достоинство депутата Совета защищаются в установленном законодательством Республики Беларусь порядке»*.

Однако в настоящий момент вопросы защиты чести и достоинства граждан регламентируются Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях и Уголовным кодексом Республики Беларусь, которые не выделяют лиц, обладающих статусом депутата, в отдельную категорию граждан, обладающих специфическими пра-

вами. Не попадают депутаты местных Советов и под действие Закона «О государственной службе», т.к. они, за исключением председателя Совета, осуществляют свои полномочия, не порывая со своей основной работой, и не являются, с точки зрения закона, государственными служащими.

Таким образом, Закон «О статусе депутата» 2006 года в вопросе о защите чести и достоинства депутата делает ссылку на отсутствующее правовое регулирование. Более того, последняя редакция Закона принципиально сужает рамки правовой защиты депутата, т.к. не упоминает недопустимость противоправного воздействия на него, членов его семьи или родственников с целью воспрепятствования исполнению депутатом своих обязанностей либо к склонению депутата против его воли к принятию решения в чью-либо пользу.

5. Тенденции изменения роли депутата местного Совета

Наиболее существенным изменениям подверглись главы Закона «О статусе депутата», регулирующие комплекс прав и обязанностей депутата местного Совета, а также порядок их реализации в деятельности депутата в Совете и в избирательном округе. Здесь усматривается прямая связь объема прав депутата с его общественно-политической ролью, изменение которой в исследуемый период адекватно отражает сложные процессы, идущие в белорусском обществе.

Законодатель в 1992 году, наполнив многие статьи Закона реальным содержанием, не во всех случаях предусмотрел подробную и однозначно определенную процедуру осуществления депутатом своих прав. При этом, очевидно, он исходил еще из советского понимания высокого статуса депутата как проводника государственной политики, с точки зрения государственных органов, так и защитника, в глазах рядовых граждан, их прав, свобод и законных интересов.

В настоящее время депутат местного Совета государственными органами зачастую рассматривается как неудобный, а порой и излишний элемент в структуре власти. В то же время, депутаты местных Советов по многим причинам, к сожалению, утратили значительную долю поддержки и доверия граждан. В полном соответствии с этим в Законе «О статусе депутата» 2006 г. четко отразилась тенденция снижения государственного и общественного статуса депутата, его имиджа, наблюдающаяся в последнее десятилетие.

В начальный период формирования национального законодательства основной задачей при регламентации деятельности депутата виделось повышение его роли при работе в Совете, который претендовал на реализацию самостоятельной политики на местном уровне. При этом в полной мере сохранялись уже ранее предоставленные депутату в округе достаточно широкие полномочия. В дальнейшем законодатель пошел по пути явного ограничения прав депутата в его деятельности в среде избирателей, с одновременной формализацией и выхолащиванием процедур, связанных с работой депутата в Совете.

Очевидно, что стабильность и неизменность прав и полномочий, позволяющих депутату играть значительную роль в противодействии возможным негативным тенденциям развития общества и государства, является одной из важнейших черт правового статуса депутата местного Совета. Это особенно актуально в ситуации динамичного изменения старых и появления новых правовых отношений и институтов при реформировании как центральной государственной, так и местной власти.

В связи с этим весьма спорными с юридической точки зрения представляются не столько механические переносы или стилистические изменения правовых норм, регулирующих деятельность депутата местного Совета в старой и новой редакциях Закона, сколько изменение их смыслового содержания, а порой и грубое изъятие из текста Закона ранее предоставленных депутату прав и полномочий.

В данном случае законодатель явно пренебрегает общепризнанными принципами законотворчества, которые предполагают, что права и свободы, ранее предоставленные гражданам и их объединениям, могут только расширяться. Классическая юриспруденция допускает ограничение, а тем более изъятие прав и свобод граждан только в отдельных, прямо предусмотренных законом случаях. Причем эти ограничения и изъятия должны носить сугубо временный характер.

6. Права депутата местного Совета при его участии в сессии

Отметим, что в Законе «О статусе депутата» 1992 года помимо чисто процедурных прав депутата, связанных с порядком его участия в сессии местного Совета депутатов, в формировании и работе его органов, с внесением предложений по порядку дня сессии, присутствовали и нормы иного порядка. Они закрепляли значимость статуса депутата, его право на индивидуальные и коллективные юридически значимые действия в сфере кадровой политики, при осуществлении контрольных

полномочий, при доведении до граждан своего мнения и позиции для эффективного отстаивания их прав и законных интересов.

К числу подобных норм, закрепленных ст. 13 «Права депутата на сессии Совета» в Законе 1992 года, были отнесены следующие полномочия депутата:

- 1) вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчета или информации любого органа и должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету (п. 7 ч. 2 ст. 13);
- 2) вносить предложения об освобождении от обязанностей должностных лиц, о других кадровых перестановках в подчиненных, подконтрольных и подотчетных Совету органах (п. 8 ч. 2 ст. 13);
- 3) предлагать к рассмотрению Советом вопросы о проведении проверок исполнения законов, решений Совета подотчетными органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета (п. 9 ч. 2 ст. 13).

Закон «О статусе депутата» 2006 года, на первый взгляд, предоставляет депутату в ст. 11 права, аналогичные изложенным выше, а именно:

- 1) вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчетов председателя Совета, органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых, назначаемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации руководителя соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа (п. 10 ч. 1 ст. 11);
- 2) вносить на сессии Совета с соответствующей мотивировкой предложения об освобождении от должности лиц, избранных, назначенных или утвержденных Советом, о других кадровых изменениях в организациях, подотчетных и подконтрольных Совету (п. 12 ч. 1 ст. 11);
- 3) предлагать к рассмотрению Советом вопросы по обеспечению соблюдения актов законодательства Республики Беларусь организациями, расположенными на подведомственной Совету территории (п. 11 ч. 1 ст. 11).

Однако правовой анализ приведенных норм демонстрирует существенное сужение депутатских полномочий. Это, в первую очередь, связано с изменением самой системы организации местной власти в Республике Беларусь.

После выделения органов местного управления в самостоятельную систему и лишения местных Советов собственных исполнительных ор-

ганов, контроль деятельности исполнительного комитета Советом и его депутатами в рамках полномочий, предоставленных ст. 11 в Законе 2006 года, возможен лишь по весьма ограниченному кругу вопросов, находящихся в компетенции местного Совета депутатов.

Контроль со стороны Совета за деятельностью таких структур местного управления, как управления, отделы, службы, а также местные администрации в городах с районным делением, формируемых исполнительным комитетом и подотчетных только исполнительной «вертикали» власти, практически неосуществим. Также отсутствует у местного Совета и его депутатов всякая возможность кадрового влияния на деятельность любых структур системы местного управления.

Таким образом, приведенные ранее пп. 7, 8 и 9 ч. 2 ст. 13 Закона 1992 года, уже после изменений законодательства о местном управлении и самоуправлении в 1994–1996 гг., приобрели в своем большинстве формальный характер. В Законе «О статусе депутата» 2006 года им соответствуют п.п. 10, 11 и 12 ч. 1 ст. 11, прямо определяющие, что деятельность депутата на сессии может касаться только органов и структур Совета, таких как его президиум, постоянные и временные комиссии, депутатские группы и фракции, а также деятельности должностных лиц Совета.

Упомянутая в п. 10 ч. 1 ст. 11 возможность заслушать отчет и информацию председателя исполнительного комитета также носит чисто формальный характер, т.к. отчет и информация принимаются к сведению и не влекут для исполнительного комитета и его председателя юридических последствий. Следовательно, в своей деятельности на сессии депутаты практически лишены возможности затрагивать решение вопросов местного значения, которые отражают насущные интересы граждан.

7. Право депутата на проведение проверок работы органов и организаций

Редакция Закона 2006 года не содержит упоминания, а значит, лишает депутатов Совета права инициировать проведение проверок исполнительного комитета и иных структур управления на предмет исполнения ими действующего законодательства, что ранее было предусмотрено п. 9 ч. 2 ст. 13 Закона 1992 года. Это касается как исполнения местными органами управления актов законодательства Республики Беларусь, так и исполнения решений даже самого местного Совета.

Значительные полномочия депутатов местных Советов были закреплены в ст. 17 Закона «О статусе депутата» 1992 года. В ней нормативно регламентировалось право депутата:

- 1) вносить в Совет и его органы вопрос о необходимости проведения проверок работы (а не только проверок исполнения законов и решений Совета депутатов, упомянутых выше в ст. 13) государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, а также о проведении в установленном законом порядке расследований по любому вопросу;
- 2) участвовать по поручению Совета, его органов или по собственной инициативе в проверках работы расположенных на территории Совета государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомиться с необходимыми документами.

О результатах проверки депутат обязывался информировать Совет депутатов или его органы, а также соответствующие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации и, в случае необходимости, вносить предложения об улучшении их работы, устранении выявленных недостатков, отмене незаконных решений, привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении государственной дисциплины и законности.

В связи с этим не может быть расценена в качестве адекватной компенсации вышеуказанному изъятию норма, закрепленная в ст. 15 Закона 2006 года «Участие депутата Совета в установленном порядке в проверках работы государственных органов и других организаций». Она регламентирует лишь возможность подключения депутата местного Совета к проверкам, проводимым государственными органами в отношении работы государственных органов и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории. При этом Закон специально оговаривает, что участие депутатов не допускается при проверках, проводимых в республиканских государственных органах, а также по вопросам, не отнесенным к компетенции Совета.

Указанное ограничение, неоднократно повторяемое и в других статьях новой редакции Закона, дополнительно приводит к значительному сужению контрольных полномочий депутата, а следовательно, практически сводит на нет общественный контроль граждан за деятельностью государственных органов или в вопросах, затрагивающих их законные права и интересы. К тому же, ст. 17 «Участие депутата в проверках работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций» старой редакции Закона не содержала указаний

на изъятие каких-либо государственных органов и организаций из числа возможных объектов депутатской проверки.

Изъятие у депутатов права на проведение проверок по собственной инициативе или на свободное участие в проверках, проводимых иными органами, лежит в русле общей тенденции по изменению роли и значения местного Совета депутатов. С одной стороны, местные Советы продолжают являться представительными государственными органами, наделенными государственно-властными полномочиями. С другой стороны, местные Советы, по сравнению с советским периодом, утратили полновластие на подведомственной территории. Часть их властных полномочий была передана в компетенцию местных исполнительных комитетов, а часть — перешла в ведение центральных республиканских органов управления.

В определенной степени обоснованным могло выглядеть ограничение участия депутатов местных Советов в проверках организаций, деятельность которых связана с государственными секретами. Однако вызывает удивление введение подобных ограничений при проверках иных как государственных, так и негосударственных органов и организаций. Тем более, что одним из принципов работы органов власти и управления, а также одним из принципов государственной службы является принцип гласности. А кто, как не депутаты, представляющие граждан и уполномоченные ими стоять на страже закона, достойны содействовать реализации этого принципа путем различного рода надзорных мероприятий?

8. Правовое регулирование процедуры депутатского запроса

Весьма существенным правом, которое было регламентировано ст. 14 Закона «О статусе депутата» 1992 года, являлся депутатский запрос, под которым понималось заявляемое депутатом или группой депутатов на сессии Совета требование дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов на территории Совета.

В соответствии с Законом, депутат или их группа были вправе обратиться на сессии с запросом к органам местного Совета депутатов и его должностным лицам, местному исполнительному и распорядительному органу, руководителям его структурных подразделений, а также к руководителям или владельцам любых расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению соответствующего Совета или затрагивающим его интересы.

Государственный орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязывались дать в десятидневный или иной установленный Советом срок официальный ответ. Депутат был вправе дать оценку ответа должностного лица на запрос. По результатам обсуждения ответа на запрос Совет должен был принять решение. Сам запрос, ответ на него и принятое Советом решение должны были доводиться до сведения общественности через средства массовой информации или иным путем.

Закон предусматривал, что лица, к которым обращен депутатский запрос, несут установленную Законом ответственность за своевременность, полноту и достоверность предоставленной по депутатскому запросу информации. Совет был вправе обязать государственный орган или должностное лицо представить к установленному сроку отчет о выполнении решения по депутатскому запросу.

Право депутатского запроса, как уже отмечалось, приобрело особое значение в середине 90-х годов после конституционно и законодательно оформленного разделения единой системы местного самоуправления на организационно и функционально самостоятельные систему местного самоуправления, включающую представительные и непосредственные формы демократии на местном уровне, и систему местного управления, включающую местные исполнительные и распорядительные органы.

В связи с этим регламентированное Законом «О статусе депутата» 1992 года право депутатского запроса, имеющего возможность исходить как от группы депутатов, так и от каждого депутата индивидуально, по существу, могло компенсировать местному Совету депутатов утраченное право контроля деятельности местного исполнительного и распорядительного органа, его структурных подразделений, а также их должностных лиц. Основанием, предоставляющим подобное право, являлась сама деятельность органов местного управления и их должностных лиц, которая затрагивала интересы граждан данной административно-территориальной единицы, а следовательно, и интересы местного Совета депутатов как представительного органа власти, сформированного гражданами для реализации своих прав и отстаивания своих законных интересов.

Закон «О статусе депутата» 2006 года, изложив это право депутата в ст. 13, внес существенные коррективы и в процедуру его осуществления, и в возможность наступления юридически значимых последствий, связанных с ответом на запрос и его оценкой. В частности, сам запрос рассматривается уже не как требование, а как предложение официаль-

ного разъяснения или изложения позиции по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы. Это косвенно может свидетельствовать о снижении юридического значения данной процедуры, сравнимой ранее с понятием «требование», исходившего от органов прокуратуры.

Закон в новой редакции изменяет порядок рассмотрения запроса руководителями различных уровней власти и управления. Это проявляется в том, что в настоящее время депутатский запрос рассматривается в 10-дневный или иной установленный Советом срок, с представлением в указанные сроки письменного ответа на запрос только в ряде случаев. Для этого он должен быть обращен руководителям местных органов власти и их структурных подразделений, а также руководителям иных организаций и их структурных подразделений, расположенных на подведомственной Совету территории, за исключением республиканских государственных и подчиненных им органов.

Руководители же республиканских государственных органов, их структур и подчиненных им государственных организаций, к которым обращен запрос, согласно новой редакции Закона, рассматривают его уже не как собственно запрос, а как обращение в сроки и в порядке, что установлены Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан» 1996 года. Тем самым Закон «О статусе депутата» 2006 года создает барьеры во взаимоотношениях депутата местного Совета и республиканских государственных органов власти и управления, одновременно стирая грань между обращением депутата, как уполномоченного гражданами лица, и просто обращением любого из граждан.

Данное положение вещей было бы оправдано в условиях существования принципиального разграничения компетенции и зон ответственности республиканских и местных государственных органов и структур управления. Однако реально существует организационное взаимоподчинение местных государственных органов управления и самоуправления республиканским государственным органам власти и управления, наблюдается функциональное и компетенционное дублирование деятельности нижестоящих структур государственного управления их вышестоящими структурами, присутствует безынициативность и иждивенчество местных органов власти по отношению к деятельности республиканских государственных структур.

В связи с этим видится неоправданным подход, избранный в Законе «О статусе депутата» 2006 года, который предусматривает разную проце-

дуру и сроки рассмотрения депутатских запросов для властных структур различного территориального и функционального уровней. Тем самым снижается эффективность работы депутатов с республиканскими государственными органами власти и управления. Это особенно актуально в ситуации, когда государственные органы напрямую ответственны за возникновение проблем и негативных явлений на подведомственной Совету территории.

Несколько менее значимым в юридическом смысле по сравнению с депутатским запросом, но более простым по своей процедуре и столь же действенным по своим общественным результатам, являлось закрепленное в ст. 15 Закона «О статусе депутата» 1992 года право депутата на внесение на сессии Совета предложений и замечаний, относящихся к деятельности государственных и общественных органов, а также их должностных лиц. Данное право присутствует в ст. 16 новой редакции Закона. Органы и лица, которым направлялись предложения и замечания депутатов, внесенные на сессии, обязывались в течение месяца рассмотреть их и письменно сообщить депутатам, председателю Совета или его Президиуму о результатах своего рассмотрения.

9. Правовое регулирование депутатского расследования

Право внесения депутатом в Совет и его органы предложения о проведении в установленном законом порядке проверок по любому вопросу в отношении государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, было логически дополнено ст. 18 Закона 1992 года, которая предусматривала возможность осуществления непосредственно процедуры депутатского расследования.

Так, в соответствии с указанной статьей, по решению Совета и его органов либо по инициативе группы депутатов, численность которой определяется регламентом Совета, могло назначаться депутатское расследование. Закон предусматривал, что все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие в проведении депутатского расследования и по требованию депутатской комиссии должны беспрепятственно предоставлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы.

В заключение процедуры по результатам расследования местный Совет депутатов или его органы обязывались принять решение, основанное на мотивированном заключении уполномоченной группы депу-

татов и обязательное для исполнения на территории, подведомственной данному Совету депутатов.

В редакции Закона 2006 года такая норма, как «депутатское расследование» отсутствует. Более того, любая проверка, исходя из положений новой редакции, может быть организована только уполномоченными органами государственного управления. За ними остается и решение о привлечении к участию в проверке депутатов местного Совета. Это демонстрирует узость взглядов законодателя на понятие «контроль и надзор».

Наряду с государственным контролем, который осуществляют уполномоченные государственные органы власти и управления, существует понятие общественного контроля, который вправе осуществлять негосударственные формирования, структуры гражданского общества или их представители. В настоящее время отсутствует закон об общественном контроле, который должен был бы регламентировать его формы и процедуры. В связи с этим чрезвычайно важное значение приобретают формы и процедуры общественного контроля, присутствующие в различных законодательных актах.

Лишение граждан права на проведение общественного контроля силами их уполномоченных представителей — депутатов местных Советов является, в первую очередь, не столько ущемлением прав депутатов, сколько ущемлением конституционных прав и свобод самих граждан Республики Беларусь.

Таким образом, в соответствии с Законом «О статусе депутата» 1992 года деятельность депутата в местном Совете выходила за рамки чисто процедурных форм при рассмотрении вопросов, включенных в повестку дня сессии Совета или его органов. Эта деятельность была регламентирована целым рядом существенных прав, сопровождаемых установленными законом процедурами их реализации, что позволяло как индивидуально депутату, так и Совету в целом влиять на деятельность государственных и общественных органов, а также их должностных лиц при решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан, полномочным представителем которых являлся депутат местного Совета.

10. Обязанности депутата местного Совета при работе в округе

Помимо работы, протекавшей непосредственно в Совете, его органах или проводимой по их поручению, вторым большим полем деятельности депутата являлась его работа в избирательном округе, среди

граждан, интересы которых он был уполномочен представлять в Совете депутатов.

Как уже отмечалось выше, деятельности депутата в избирательном округе законодатель уделял значительное внимание еще в советское время. Причем это, закрепленное в законе повышенное внимание к работе депутата в округе, должно было, с одной стороны, в определенной степени компенсировать формальный характер его работы в Совете и его органах, а с другой — отражало желание руководящих партийных органов свести роль депутата к решению незначительных хозяйственных, бытовых и личных вопросов граждан.

Существенной положительной чертой Закона «О статусе депутата» 1992 года явилось достижение фактически оптимального баланса между реальной значимостью работы депутата в Совете и в округе. Деятельность депутата в Совете перестала быть формальной и, следовательно, стала более эффективной. В то же время, значительные права и обязанности депутата в связи с его работой в округе были дополнены общественно значимыми формами депутатской деятельности, содействовавшим формированию в округе первичных структур гражданского общества.

В частности, в перечне обязанностей депутата при его работе в округе, оговоренных ст. 20, Закон 1992 года предусматривал:

- 1) регулярное информирование депутатом населения о работе Совета, о выполнении планов и программ экономического и социального развития, решений Совета, а также своей предвыборной программы;
- 2) участие в организации и контроле исполнения законов Республики Беларусь, других актов вышестоящих органов государственной власти и управления Республики Беларусь, решений Совета и его органов;
- 3) изучение общественного мнения, нужд и запросов населения, сообщение о них Совету и его органам, иным государственным организациям, общественным объединениям, политическим партиям, предприятиям и учреждениям, внесение предложений и принятие мер для их удовлетворения, а также для укрепления дисциплины и правопорядка;
- 4) содействие развитию различных форм самоуправления, социальной активности граждан, вовлечению их в управление государственными и общественными делами;

5) регулярное, не реже одного раза в месяц, осуществление приема граждан.

Помимо этого ст. 21 Закона 1992 года обязывала депутата рассматривать в установленном законодательством порядке поступившие к нему предложения, заявления и жалобы избирателей и обеспечивать правильное и своевременное их разрешение.

В соответствии с указанной статьей обязанности депутата сочетались с его правами:

- 1) приглашать для участия в приеме граждан должностных лиц государственных и общественных органов, а также предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории избирательного округа;
- 2) осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных и общественных органах, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории Совета, и принимать личное участие в их рассмотрении.

Статья 22 указанного Закона устанавливала, что депутат не реже двух раз в год был обязан отчитываться перед избирателями округа, трудовыми коллективами и общественными объединениями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, о своей работе и ходе выполнения предвыборной программы.

Закон «О статусе депутата» 2006 года принципиально по-новому регулирует деятельность депутата местного Совета в среде избирателей. В новой редакции Закона отсутствует статья «Обязанности депутата при работе в округе», адекватная ст. 20 старой редакции.

В связи с этим в настоящее время депутат не обязывается Законом действовать в соответствии с приведенными выше п.п. 1–4 ст. 20. Это в значительной степени не только обедняет содержание его деятельности, но, в первую очередь, приводит к ущемлению прав избирателей, которые лишаются возможности требовать от депутата подобных активных действий.

Закон 2006 года в данном случае, как и в отношении деятельности депутата в Совете, вводит новое понятие *«формы деятельности депутата Совета в избирательном округе»* (курсив мой. — А. Завадский). В соответствии с ч. 1 ст. 18 новой редакции Закона такими формами являются:

- 1) рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан депутатом Совета;

- 2) проведение депутатом Совета встреч с гражданами;
- 3) отчеты депутата Совета перед избирателями.

Существо указанных форм деятельности депутата раскрыто соответственно в ст.ст. 19, 20 и 21 Закона 2006 года.

В частности, депутат Совета может привлекать к участию в рассмотрении обращений граждан, личном приеме граждан должностных лиц соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, иных организаций, расположенных на территории избирательного округа, по вопросам, отнесенным к компетенции этих организаций по согласованию с ними. К сожалению, Закон не обязывает должностных лиц участвовать в подобном рассмотрении или в подобных встречах, по сути, избегая общения с гражданами и работы с представляющими их депутатами.

Депутат Совета участвует в осуществлении контроля за исполнением решений, принятых по обращениям граждан, а также изучает причины, порождающие жалобы граждан, и направляет в государственные и иные организации предложения об их устранении.

Видимо, осознавая чрезмерно узкий характер деятельности, предусмотренной данными формами, законодатель в соответствии с ч. 2 ст. 18 декларирует, что *«деятельность депутата Совета в избирательном округе может осуществляться также в иных формах, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь»* (курсив мой. — А. Завадский). Однако из приведенной формулировки невозможно понять, что это за иные формы, какими законодательными актами они регламентируются, существуют ли вообще подобные законодательные акты и можно ли, используя аналогию права, использовать формы, присутствовавшие в п.п. 1—4 ст. 20 Закона 1992 года.

11. Права депутата местного Совета при работе в округе

Особое внимание в Законе «О статусе депутата» 1992 года обращает на себя многообразие и значимость прав, предоставленных депутату местного Совета в его деятельности в округе. В частности, в соответствии со ст. 19 «Права депутата в связи с его работой в избирательном округе» депутат был вправе:

- 1) участвовать с правом совещательного голоса в рассмотрении органами государственной власти и управления, органами соответствующих общественных объединений вопросов, затраги-

вающих интересы граждан избирательного округа, и требовать их решения. Причем, Закон обязывает указанные органы заблаговременно извещать депутата о рассмотрении таких вопросов. Данное право дополнительно оговаривалось в ст. 24 «Обращения депутата»;

- 2) проверять с привлечением при необходимости специалистов контрольно-ревизионных и правоохранительных органов, а также общественности ставшие ему известными из обращений граждан, организаций и иных источников сведения о нарушениях законов, прав и законных интересов граждан и организаций, о проявлениях волокиты и бюрократизма. Депутат вправе получать необходимую для этого информацию и требовать от соответствующих органов и должностных лиц устранения выявленных нарушений;
- 3) проводить собрания и конференции избирателей округа, а также встречи с трудовыми коллективами и местными органами общественных объединений и политических партий;
- 4) участвовать в работе различных объединений депутатов, избирателей, органов территориального общественного самоуправления, в собраниях хозяйственного актива, трудовых коллективов, общественных объединений, граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям;
- 5) выступать по вопросам своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, учреждаемых соответствующим Советом. Депутат имеет преимущественное право на подобные выступления (при этом Закон не допускал редактирование представленных депутатом для опубликования материалов без согласования с ним).

Все вышеизложенные права депутата местного Совета за исключением последнего, связанного с правом выступления депутата в средствах массовой информации, в новой редакции Закона 2006 года оказались утраченными. Из текста Закона не следует, что депутату запрещены подобные действия, однако их нельзя и однозначно истолковать как иные формы работы депутата, не противоречащие законодательству, упомянутые в ст. 18 новой редакции.

В ряде случаев, предусмотренных упомянутой ст. 21 и ст. 23 Закона 1992 года «Содействие депутату в проведении отчетов и встреч с избирателями», депутат был вправе получать помощь должностных лиц

государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующего Совета, которые, в свою очередь, обязываются Законом оказывать депутату помощь, в частности:

- 1) в контрольной деятельности депутата;
- 2) в обеспечении условий для проведения встреч с избирателями округа и отчетов перед ними;
- 3) в предоставлении депутату справочных и информационных материалов, необходимых ему для отчетов и выступлений перед избирателями.

Закон «О статусе депутата» 2006 года в ст. 22 регламентирует вопросы обеспечения деятельности депутата как в местном Совете, так и в округе.

Исключительно важной является декларация государства о гарантировании и обеспечении необходимых депутату условий для беспрепятственной и эффективной реализации его полномочий, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства Республики Беларусь.

Депутат Совета обеспечивается в установленном порядке документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Местные органы управления и самоуправления, иные местные организации обеспечивают депутату Совета возможность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи и оргтехникой, иными средствами, необходимыми для осуществления его полномочий.

Местные Советы и исполкомы предоставляют депутату Совета по его просьбе материалы и иную информацию, необходимые для проведения встреч с гражданами, отчетов перед избирателями, за исключением материалов и иной информации, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения.

Соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган выделяет помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, отчета перед избирателями, заблаговременно извещает их о дате, времени и месте проведения. Указанный орган местного управления содействует в предоставлении депутатам Совета при осуществлении их полномочий транспорта, обеспечении во внеочередном порядке гостиницами.

К сожалению, непосредственно не обеспечивается контрольная деятельность депутата, которая, как уже было отмечено выше, в настоящее время носит либо характер внутриорганизационной деятельности Совета, либо весьма ограниченный несамостоятельный характер со стороны Совета и депутатов в отношении иных органов и их должностных лиц.

В новой редакции Закона 2006 года отсутствует право депутата на получение бесплатных консультаций специалистов по вопросам депутатской деятельности, а также возможность получения бесплатной юридической помощи со стороны местного Совета, исполнительного комитета, правоохранительных органов и иных организаций по правовым вопросам, возникающим в деятельности депутата в Совете и в округе. Это право депутата местного Совета регулировалось ст. 34 редакции Закона 1992 года.

Право депутата на беспрепятственный доступ в органы и организации, расположенные на подведомственной Совету территории, и на безотлагательный прием их должностными лицами, которое регулировалось ст. 25 Закона 1992 г., в новой редакции Закона подверглось ревизии. Она заключается, согласно ст. 25 Закона 2006 года, в значительном сужении круга органов, в которые обеспечивается доступ депутата и, соответственно, круга должностных лиц, осуществляющих безотлагательный прием депутата. Из рассматриваемого круга органов и организаций исключаются структуры республиканского звена и подчиненные им организации.

Таким образом, права депутата местного Совета подверглись в новой редакции Закона 2006 года значительному сужению путем прямых изъятий или выхолащивания содержания конкретного права.

12. Привлечение депутата местного Совета к ответственности

Вопрос возможности привлечения депутата местного Совета к административной и уголовной ответственности всегда являлся темой оживленных дискуссий в обществе и в среде специалистов. Закон 1992 года в ст. 37 своей первой редакции устанавливал, что на территории соответствующего Совета депутат не может быть подвергнут административному задержанию, а также мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия местного Совета, депутатом которого он является.

Уголовное дело в отношении депутата местного Совета могло быть возбуждено прокурором соответствующего Совету или вышестоящего территориального уровня и только с согласия местного Совета, депутатом которого он является.

Указанные правовые нормы являлись эффективным средством защиты депутата от действий административных органов, особенно при проведении массовых мероприятий с участием его избирателей, а также при выдвижении депутату надуманных обвинений в клевете, оскорблении или в хулиганстве или в неповиновении требованиям работникам милиции.

В последующих редакциях Закона 1992 года нормы, регламентирующие возможность и порядок привлечения депутата к ответственности, были значительно трансформированы. Подверглась изъятию норма о невозможности административного задержания депутата. Местный Совет утратил свои полномочия препятствовать привлечению депутата к административной и уголовной ответственности.

Уголовное дело в отношении депутата местного Совета могло быть возбуждено прокурором соответствующего Совету или вышестоящего территориального уровня.

На территории соответствующего Совета депутат не мог быть подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора соответствующего Совету или вышестоящего территориального уровня.

Закон «О статусе депутата» 2006 года еще дальше пошел по пути снижения защищенности депутата местного Совета. Статья 27 указанного Закона не содержит даже упоминания об особенностях привлечения депутата к административной ответственности. В отношении же привлечения депутата к уголовной ответственности без изменений оставлена норма последней редакции Закона 1992 года.

Вместе с этим следует отметить, что определенную административную защищенность депутатов местных Советов устанавливает вступивший в действие с 1 марта 2007 года Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях. Так, в ч. 6 ст. 8.2. Кодекс не допускает административного задержания депутатов местных Советов наряду с судьями, народными заседателями, депутатами и членами Национального собрания, а также лицами, должности которых включены в кадровый реестр Главы государства. Правда, остается неопределенным пространственный масштаб действия данной

правовой нормы: будет ли недопустимо задержание депутата местного Совета только на территории, подведомственной соответствующему Совету, или это относится к территории административного района, области или всего государства.

Также представляют интерес, с точки зрения правовой защищенности депутата местного Совета, ст. 8.6. «Личный обыск задержанного» и ст. 8.9. «Изъятие вещей и документов» указанного Кодекса. Так как данные процессуальные действия возможны только по факту административного задержания, то они не применимы к депутату местного Совета, задержание которого Процессуально-исполнительным кодексом не допускается.

Заключение

Юридический и сравнительно-правовой анализ редакций Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь» 1992 года и 2006 года свидетельствует о принципиальном изменении правового статуса депутата местного Совета за последние годы. Это выражается в изменении:

- 1) характера полномочий депутата местного Совета;
- 2) роли депутата местного Совета в обществе;
- 3) характера взаимоотношений депутата с местным Советом и с избирателями;
- 4) характера взаимоотношений депутата местного Совета с республиканскими государственными органами;
- 5) прав и обязанностей депутата при его работе в Совете и в округе;
- 6) предусмотренных законодательством форм и содержания депутатской деятельности;
- 7) правовой защищенности депутата от противоправных посягательств, связанных с исполнением депутатских обязанностей.

Как следует из анализа законодательства и практики его применения, в большинстве случаев указанные изменения носят негативный в отношении депутатов местных Советов характер, значительно сужают ранее предоставленные им законодательством права и возможности. Все это, безусловно, сказывается на эффективности работы как каждого депутата в отдельности, так и всего местного Совета в целом.

Наиболее негативным фактором является ограничение в лице депутатов местных Советов прав и свобод граждан, уполномоченными

представителями которых депутаты являются. Тем самым граждане не получают возможности реализовать в достаточной мере свое право на местное самоуправление, на доступ к управлению государственными делами, реализовать свои законные интересы по первоочередным проблемам, с которыми сталкиваются в своей жизни.

Совершенствование законодательства о статусе депутата, наряду с совершенствованием законодательства о местном управлении и самоуправлении, является актуальной задачей ближайших лет, без решения которой невозможно достичь эффективной работы структур местной власти и защиты конституционных прав граждан.

© Завадский А. Л., 2007

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АКТАХ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В 2006 г.

Г. Г. КУНЕВИЧ,

старший преподаватель кафедры конституционного права, БГУ

На протяжении 2006 года Главой белорусского государства проблемы функционирования органов местного управления и самоуправления подымались в ряде указов, начиная с Указа от 17 января 2006 г. № 31 «Об усилении ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании земель, правил благоустройства и содержания населенных пунктов», в докладах и совещаниях, и заканчивая Директивой № 2 от 27 декабря 2006 г. «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата».

Важное значение для развития системы местного управления и самоуправления Республики Беларусь имело совещание 18 мая 2006 года у Президента Республики Беларусь по обсуждению проекта указа, направленного на повышение роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения.¹

На момент проведения совещания в республике действовало 1465 местных Советов депутатов и исполкомов первичного территориального уровня управления. Согласно ч. 5 ст. 12 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»² к первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы. Следует обратить внимание на то, что не все города районного подчинения (или малые города) и поселки являются административно-территориальными единицами. Так, согласно статистическим данным на 1 января 2006 г. в республике существовало 23 863 сельских населенных пункта, 95 поселков городского типа, 75 городов районного подчинения и 1388 сельских Советов. Большинство поселков и городов были объедине-

¹ Выступления и концептуальные замечания Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на совещании о повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения 18 мая 2006 г. // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2006, № 5 (120), с. 27–35.

² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 189, 2/1089.

ны с районами в одну административно-территориальную единицу еще в 1995 г. на основании Указа Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр».³ В среднем на территории одного сельского Совета находится 17 населенных пунктов.

Совещание 18 мая 2006 г. проводилось вскоре после III Всебелорусского собрания, на котором одной из проблем Президентом была названа «проблема малых городов и поселков — одна из наиболее острых и болезненных в нашей стране».⁴

Повышение внимания главы государства к органам местного управления и самоуправления связано с возрастанием роли органов местной власти, и в первую очередь, первичного уровня, в деле реализации Программы социально-экономического развития страны на 2006–2010 годы, утвержденной Указом Президента от 12 июня 2006 года № 384. В Послании Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию 23 мая 2006 г. подчеркивалось, что «следует обратить пристальное внимание на систему местного самоуправления. Сегодня мы делаем ставку на них (Советы депутатов) в решении вопросов жизнеобеспечения на местном уровне».⁵

В докладе Президента на совещании 18 мая 2006 г. было отмечено, что наиболее «слабым звеном» в системе исполнительной власти являются сельские исполкомы.

Центральной фигурой в местном управлении первичного уровня является председатель сельского, поселкового и городского (города районного подчинения) исполкома. На него возлагается большая ответственность за состояние дел в населенных пунктах. Далее в докладе отмечалось, что нынешняя нормативная правовая база в области местного управления и самоуправления не соответствует возросшим требованиям и задачам, не оговорены конкретно функциональные обязанности и права председателей исполкомов первичного уровня,

³ Собрание указов президента и постановлений Кабинета министров Республики Беларусь. 1995, № 30, ст. 729.

⁴ Доклад Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко на III Всебелорусском народном собрании 2 марта 2006 г. // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2006 г., № 3, с. 19.

⁵ Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2006 г., № 6 (121), с. 8.

райисполкомы не имеют юридически закрепленной возможности влиять на решение кадровых вопросов на этом уровне.

Следует пояснить, что на момент проведения совещания порядок замещения должности председателя Совета депутатов первичного уровня определялся ст. 20 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Согласно ч. 3 ст. 20 председатель сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) Совета одновременно по должности является председателем соответствующего исполнительного комитета. Это означает, что претенденту на должность руководителя органов местной власти первичного уровня сначала на очередных местных выборах необходимо стать депутатом Совета, а затем на первой сессии нового созыва Совета быть избранным председателем Совета. Причем кандидатуры на должность председателя Совета вносятся как самими депутатами Совета, так и председателями вышестоящих Советов.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» только ст. 10 в общем виде закрепляет правовой статус председателей исполкомов всех уровней. Часть 1 ст. 10 установила, что «председатели исполнительных комитетов (кроме первичного уровня) назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующим Советом».

Далее, согласно ч. 3 ст. 10 Закона в своей деятельности председатель исполкома первичного уровня подотчетен и подконтролен Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам (областному и районному исполкомам), а по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, подотчетен соответствующему Совету депутатов. Согласно ч. 6 ст. 10 председатель исполнительного комитета первичного уровня:

- 1) возглавляет исполнительный комитет, обеспечивает взаимодействие исполнительного комитета и соответствующего Совета;
- 2) назначает в установленном порядке секретаря, иных членов исполнительного комитета;
- 3) представляет исполнительный комитет во взаимоотношениях с Советом, другими государственными органами, органами территориального общественного управления, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями и гражданами;
- 4) представляет сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год, отчеты о деятельности исполнительного коми-

- тета, информирует Совет и граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории;
- 5) организует работу по подготовке заседаний исполнительного комитета, ведет заседания, обеспечивает контроль за реализацией принятых решений;
 - 6) подписывает решения и протоколы заседаний исполнительного комитета, издает в пределах своей компетенции распоряжения;
 - 7) является распорядителем кредитов по расходной части местного бюджета и внебюджетных средств;
 - 8) 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;
 - 9) назначает на должности и освобождает от должностей руководителей предприятий, организаций, учреждений и объединений, основанных на коммунальной собственности;
 - 10) 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;
 - 11) осуществляет на подведомственной ему территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, вод, лесов, недр, растительного и животного мира;
 - 12) приостанавливает деятельность предприятий, организаций, учреждений, объединений, а также строительство объектов на подведомственной ему территории при нарушении природоохранного и иного законодательства Республики Беларусь;
 - 13) распоряжается имуществом и финансовыми ресурсами исполнительного комитета;

- 14) обеспечивает рассмотрение обращений граждан в соответствии с законодательством об обращении граждан;⁶
- 15) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Республики Беларусь, в том числе решениями Совета и исполнительного комитета.

Поскольку должности председателя Совета и председателя исполкома первичного уровня управления в силу ч. 2 ст. 20 Закона о местном управлении и самоуправлении совмещены, то следует помнить и о компетенции председателя Совета. Компетенция председателя Совета закреплена в ч. 6 ст. 20 Закона. Порядок рассмотрения кадровых вопросов в исполкомах первичного уровня определялся Указом от 26 июля 2004 г. «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» и Законом от 14 июля 2003 г. № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь». Согласно п. 5 ст. 30 вышеназванного Закона установлено, что контракты не заключаются с депутатами местных Советов, осуществляющими свои полномочия на профессиональной основе. Поэтому не совсем понятны утверждения, прозвучавшие на совещании 18 мая 2006 г., о том, что не оговорены в законодательстве обязанности и права председателей исполкомов первичного уровня. Другое дело, если вести речь о продолжении «вертикали управления» до первичного уровня или отдельного поселения.

Указом Президента от 20 ноября 1995 г. № 476 (с изменениями) было утверждено «Положение о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета»⁷, а Указом от 18 марта 1996 г. № 105 — «Положение о председателе районного, городского исполнительного комитета»⁸. Отдельные полномочия председателей исполкомов содержатся и в других актах президента, в отраслевом законодательстве. Отдельного указа о правовом статусе председателя исполкома первичного уровня до последнего времени не было, а главное то, что у руководства райисполкомов не было возможности снимать с должности или при-

⁶ Закон Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г. № 340-3 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам рассмотрения обращений граждан» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004 г., № 189, 2/1089.

⁷ Собрание указов Президента и постановлений Кабинета министров Республики Беларусь. 1995, № 30, ст. 729.

⁸ Собрание указов Президента и постановлений Кабинета министров Республики Беларусь. 1996, № 30, ст. 347.

влекать к дисциплинарной ответственности руководителей исполкомов первичного уровня.

В докладе Президента Республики Беларусь на совещании 18 мая были также названы следующие проблемные вопросы:

- 1) совершенствование экономического и организационного обеспечения работы органов государственной власти первичного звена;
- 2) подготовка и повышение квалификации кадров сельских исполкомов;
- 3) увеличение штатной численности сельисполкомов;
- 4) заключение контрактов с председателями исполкомов первичного уровня;
- 5) о формировании бюджетов Советов первичного уровня;
- 6) о разработке Кодекса «О государственном управлении и самоуправлении»;
- 7) о координации деятельности Советов.

По итогам совещания 18 мая было принято решение подготовить в срок до 1 января 2007 г. более объемный указ о повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения.

После совещания была организована широкая дискуссия в государственных СМИ по предложениям в проект указа. В обсуждении приняли участие депутаты местных Советов, председатели исполкомов первичного и базового уровней управления, специалисты в области права и экономики.

Так, в приложении «Местное самоуправление» к газете «Звезда» № 11–12 за 2006 г. председатель Светлогорского районного Совета депутатов вел речь о том, что необходимо найти механизм частичного перераспределения бюджета, полномочий и ответственности от базового звена к первичному. Есть смысл в том, чтобы исключить поспешность в принятии решений, попытаться отобразить все подходы в одном из районов каждой области или же в одном из сельских Советов района каждой области, предварительно создав республиканскую научно-практическую команду по проведению эксперимента.

Далее, в газете «Звезда» № 241 от 9 ноября 2006 г. в статье «Совету патрэбны кадры. Тэрмінова...» шла речь о том, что сельским Советам необходимо, в первую очередь, укрепить кадры, т.е. увеличить штатную численность. Следует пояснить, что, как правило, в штат сельисполкома входят: председатель (1 ставка), секретарь (1 ставка), бухгал-

тер (0,5–0,75 ставки), специалист I или II квалификационной категории (1 ставка), дворник (0,5 ставки), уборщица (0,75 ставки). В поселковых и городских исполкомах (города районного подчинения) общая штатная численность составляет 7–11 единиц.

Среди поднятых на совещании 18 мая вопросов важным является предложение по проекту Кодекса о местной власти. Следует отметить, что подобные вопросы о разработке Кодекса ставились президентом и ранее. Так, в Указе от 30 декабря 1998 г. № 629 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 1999 г.» предусматривалась разработка проекта Кодекса «О местном управлении и самоуправлении». Об этом шла речь и в Указе Президента от 12 августа 2002 г. № 450 «Об одобрении Программы разработки проектов законов Республики Беларусь на 2003–2005 годы и перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь»⁹ (п. 4 Программы). Однако подобные проекты до настоящего времени не разработаны.

Указ Президента от 10 апреля 2002 г. № 205 «О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь»¹⁰ в подпункте 33.5. предусматривал осуществление кодификации или консолидацию законодательства и по вопросам статуса органов местного управления и самоуправления.

Одним из способов совершенствования законодательства является создание Свода законов Республики Беларусь. На основании Указа Президента от 19 января 1999 г. № 34 «О формировании Свода законов Республики Беларусь»¹¹ предполагается с 1 января 2008 г. официально издавать полное собрание законодательных актов Республики Беларусь, в том числе о местном управлении и самоуправлении.

При разработке проектов совершенствования законодательства о местном управлении и самоуправлении принципиальное значение имеет то, что на первое место следует поставить компетенцию органов местного самоуправления, а не управления. Эти системы местной власти должны рассматриваться как самостоятельные, и следует вести речь о разработке проекта кодекса о государственном управлении на местном уровне и отдельно проекта кодекса о местном самоуправлении, или, по мнению Л. И. Веленто, в процессе стабильного развития само-

⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002 г., № 92, 1/3962.

¹⁰ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002 г., № 46, 1/3636.

¹¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999 г., № 7, 1/43.

управления и совершенствования законодательства возможно принятие в Республике Беларусь Муниципального кодекса.¹²

О реформировании местного управления и самоуправления как актуальной задаче, по мнению А. В. Матусевича, говорится не один десяток лет, неоднократно предлагались различные концепции правопведения этой работы, однако, как показывает изменение законодательства, можно констатировать постоянное уменьшение объема компетенции органов местного управления и самоуправления, централизацию государственно-властных полномочий, постепенно увеличивающийся разрыв между государственными структурами и населением. Эти процессы противоречат не только идеалам социального демократического государства, но и международным актам, посвященным местному самоуправлению.¹³

Как полагает В. А. Кодавбович, совершенствование законодательства и развитие местного самоуправления в Республике Беларусь сдерживаются отсутствием концепции по их реформированию, непониманием их роли в функционировании демократического правового государства и гражданского общества, в решении социально-экономических проблем территориальных сообществ.¹⁴

Самым сложным в концепции является выбор модели местного управления и самоуправления.

Можно предложить, по нашему мнению, четыре модели.

Первая модель — это ресоветизация местной власти, возврат к законодательству и модели местных Советов, которая существовала у нас в конце 70-х и начале 90-х гг. прошлого столетия. В данной модели исполкомы были исполнительными органами Советов депутатов и формировались на сессии Совета (см., например, Закон БССР от 13 ноября 1980 г. «Об областном Совете народных депутатов Белорусской ССР»¹⁵).

¹² Веленто Л. И. Источники Муниципального права / Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Белорусского института правопведения, 30 ноября—1 декабря 2000 г. Минск:БИП-С, 2001, с. 47.

¹³ Матусевич А. В. Правое регулирование местного управления и самоуправления: состояние и цели / Современная стратегия развития мегаполисов и крупных городов: материалы международной научно-практической конференции / Под общ. ред. В. А. Бобкова. Минск: МНИИСЭПП, 2003, с. 278.

¹⁴ Кодавбович В. А. Правовые аспекты реформирования местного управления и самоуправления в Беларуси. Минск: Веды, 2001, с. 6.

¹⁵ СЗ БССР. 1980, № 32, ст. 654.

Вторая модель — это муниципализация местной власти на основе принципов, заложенных в Европейской Хартии местного самоуправления. В качестве модели для заимствования можно взять польскую реформу 1999 г., муниципальную систему, которая существует в одной из земель ФРГ, или муниципальную систему Швеции.

Третья модель — это унификация муниципального законодательства Российской Федерации и законодательства о местном самоуправлении Республики Беларусь в свете интеграции и создания Союза двух государств.

Четвертая модель — это непринятие концепции и закрепление подходов, которые существовали в период 1995–1998 гг., т.е. проведение реформирования местной власти за счет поэтапного сокращения административно-территориальных единиц и, как следствие, сокращение количества исполкомов и Советов депутатов в городах поселках при второстепенном перераспределении компетенции по вертикали (республиканский уровень — региональный или местный).

По нашему мнению, необходимо выделить следующие основные цели концепции:

- а) построение государственно-правовой модели государственного управления и самоуправления на местном уровне;
- б) инициирование дальнейшего процесса демократических реформ в республике;
- в) закрепление в законодательстве принципов самоуправления, зложенных в Европейской Хартии местного самоуправления;
- г) разработка и принятие муниципального законодательства, основанного на принципах децентрализации;
- д) функциональное обособление системы органов местного управления от системы самоуправления.

Кроме самой концепции необходимо принять Закон «О подготовке и проведении реформы системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь», а также разработать и принять на основе концепции и вышеназванного закона долговременную Национальную программу реформы системы местных органов власти (утверждается правительством или президентом).¹⁶

¹⁶ Куневич Г.Г. Некоторые вопросы концепции реформирования местного самоуправления в РБ // Праблемы сацыяльна-эканамічнага, палітычнага і прававога развіцця грамадства ў кантэксце агульнаеўрапейскіх і сусветных інтэграцыйных працэсаў: матэрыялы міжнароднай навукова-практычнай канферэнцыі. Мінск, 14.05.2004 г., с. 34.

По мнению А. П. Мельникова, создание принципиально новой системы исполнительной власти и системы местного самоуправления стоит на одном из первых мест среди тех проблем, которые сегодня приходится решать Республике Беларусь. Острота вопроса и необходимость нахождения оптимального варианта обуславливается тем, что какой бы совершенной, какой бы правильной ни была власть в центре, общество никогда не станет оптимально организованным и совершенным, если оно не будет таковым же на местах.

Одним из важнейших принципов реформирования системы местной власти является ее децентрализация, т.е. последовательная передача вышестоящими государственными органами ряда прав и обязанностей местным органам власти. Основные преобразования в области местного управления и самоуправления должны быть направлены на постепенное ограничение прямого вмешательства государства в развитие конкретных городов, районов и, соответственно, на повышение роли местных сообществ, а также представляющих их интересы органов местного самоуправления в решении основной части своих проблем. Необходимо обеспечить поэтапный переход от менее к более развитым формам децентрализации.¹⁷

По вопросу координации деятельности местных Советов существуют два предложения.

Первое заключается в создании координирующего органа при Президенте, второе — создание координирующего органа при Совете Республики Национального собрания.

Некоторые подобные органы уже созданы. Так, согласно Указу Президента от 8 сентября 2003 г. № 382 в структуре Администрации Президента Республики Беларусь создано управление по взаимоотношениям с органами местного самоуправления¹⁸, что с точки зрения создания организационно-правовых предпосылок для взаимодействия местных Советов с государством следует оценивать положительно.

Помимо указанной структуры в государственном аппарате есть и другие органы, к компетенции которых относится решение тех или иных вопросов, связанных с функционированием местных Советов депутатов. Это постоянные комиссии Совета Республики и Палаты

¹⁷ Мельников А.П. Местное самоуправление: учебное пособие. Минск: РИВШ БГУ, 2000, с.190–191.

¹⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003, № 61, 1/4630.

представителей Национального собрания; Комиссия по региональной политике и Комиссия по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту, а также Управление по взаимодействию с республиканскими и местными органами власти и государственного управления Аппарата Совета Министров.

Сможет ли структурное подразделение Администрации Президента Республики Беларусь объединить усилия всех заинтересованных представителей государственной власти в целях создания надлежащих условий для самостоятельной, инициативной, ответственной деятельности граждан? Ответ на этот вопрос далеко не однозначен, если вспомнить, что система Советов в стране достаточно многочисленна: в нее входят 1672 Совета различного уровня, являющихся представительными государственными органами, имеющими статус юридического лица. Управление по взаимоотношениям с органами местного самоуправления — это всего лишь структурное подразделение Администрации Президента Республики Беларусь с численностью 3–5 человек.¹⁹

По вопросу координации деятельности местных (территориальных) органов самоуправления ст. 10 Европейской Хартии местного самоуправления предусматривает право местных органов власти на создание ими собственных объединений — муниципальных ассоциаций.

Полагаю, для того чтобы привести белорусское законодательство в соответствие данной статье Европейской Хартии, необходимо внести дополнение в ст. 14 Закона о местном управлении и самоуправлении, закрепив право местных Советов на создание подобных ассоциаций. Но это вовсе не отвергает создание других координационных структур при органах государственной власти. В отношении координационного органа при Совете Республики есть опасение, что он превратится в клуб председателей местных Советов или в методический семинар по доведению директивных решений высших органов государственной власти до низовых уровней управления. Поэтому без ассоциаций местных Советов не обойтись.

Какие возможны ассоциации (объединения) местных Советов Беларуси? По мнению председателя Правления ПОО «Фонд имени Льва Са-

¹⁹ Сидорчук И.П. Зарубежный опыт и новые направления реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь / Стратегия планирования и управления развитием городов: материалы междунар. науч.-практ. конф. / Под общ. ред. В.А. Бобкова. В 2 ч. Минск: МНИИСЭПП, 2001 г., ч. 2., с. 15–16.

пеги» М. В. Кобаса, применительно к Беларуси можно говорить о трех видах ассоциаций (объединений)²⁰:

- ассоциация (объединение) сельских (поселковых) Советов;
- ассоциация (объединение) городских Советов;
- ассоциация (объединение) областных и районных Советов.

Их цели и задачи могут быть следующими:

1. Ассоциация сельских (поселковых) Советов.

Цели Ассоциации:

- повышение роли сельских (поселковых) Советов в организации жизни (жизнедеятельности) местного (локального) сообщества;
- создание системы реального и эффективного самоуправления на первичном уровне.

Задачи Ассоциации:

- активное участие в законотворческих процессах, затрагивающих интересы и сферу деятельности сельских (поселковых) Советов через разработку предложений, дополнений, изменений в действующее законодательство;
- проведение научной, научно-технической и образовательной деятельности, направленной на повышение квалификации сотрудников сельских (поселковых) Советов через проведение исследований и экспертиз, организацию и проведение учебы, курсов, семинаров;
- поддержка сельских (поселковых) Советов в сфере культуры, спорта, охрана окружающей среды;
- разработка предложений по стратегии и тактике развития сельских (поселковых) Советов, укрепление материально-технической базы, совершенствования структуры и форм самоуправления;
- обобщение и распространение передового опыта работы сельских (поселковых) Советов;
- выполнение представительских функций как внутри государства, так и на международном уровне;
- информационная и издательская деятельность;
- защита прав членов Ассоциации.

2. Ассоциация городских Советов.

Цели:

- становление и развитие местного самоуправления в городах;

²⁰ Вестник самоуправления. 2002, № 1, с. 8–9.

- пропаганда и внедрение в жизнь принципов, заложенных в Европейской Хартии местного самоуправления;
- содействие реализации прав граждан на местное самоуправление.

Задачи:

- содействие более эффективному осуществлению органами местного самоуправления городов своих полномочий;
- защита прав и интересов членов организации в высших, центральных и региональных органах государственной власти;
- координация и взаимодействие с органами местного самоуправления других территориальных уровней, политическими партиями и общественными объединениями Беларуси;
- обобщение и распространение передового опыта эффективного внедрения в жизнь программ развития местного самоуправления в городах;
- подготовка и повышение квалификации специалистов для органов местного самоуправления в городах;
- разработка рекомендаций и законопроектов по вопросам развития местного самоуправления;
- привлечение населения к деятельности в органах местного самоуправления;
- содействие в организации взаимодействия и сотрудничества городов;
- делегирование представителей в Национальную Ассамблею местных и региональных властей Беларуси;
- сотрудничество с органами местного самоуправления зарубежных стран, их ассоциациями и международными организациями по вопросам развития местного самоуправления;
- издательская деятельность;
- оказание городским Советам организационной, методической и юридической помощи.

Аналогичные цели и задачи могут быть у региональных (областных) муниципальных ассоциаций.

Кроме перечисленных местных ассоциаций Советов необходимо создать республиканскую или Национальную ассоциацию органов самоуправления Беларуси.

Какие существуют у местных Советов депутатов возможности по координации своей деятельности? Обратимся к действующему За-

кону о местном управлении и самоуправлении. Так, ч. 3 ст. 14 Закона устанавливает, что вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь. Например, областной Совет может периодически проводить региональные Съезды депутатов местных Советов всех уровней — от сельских до областного. Но здесь возникают вопросы организационного, финансового и правового характера. Во-первых, кто и какой орган — президиум облсовета или оргкомитет из представителей Советов — организует подобное мероприятие? Во-вторых, какой документ установит модель представительства от Советов различных уровней? В-третьих, из какого бюджета финансировать проведение Съезда?

Далее, согласно ч. 2 ст. 12 Закона, Советы обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления. Поэтому при осуществлении координационных мероприятий Советы должны приглашать к участию представителей комитетов территориального общественного самоуправления и старост сельских населенных пунктов. Органы территориального общественного самоуправления подотчетны в своей деятельности соответствующим Советам согласно ч. 3 ст. 29 Закона (на практике отдельные исполкомы, не зная или игнорируя требования Закона о местном управлении и самоуправлении, утверждают положения об органах территориального общественного самоуправления, контролируют и руководят ими).

В некоторых районах существуют координационные органы общественного самоуправления. Например, решением Шкловского районного Совета депутатов от 26 сентября 2003 г. № 3-3 утверждено Положение о районном Совете органов территориального общественного самоуправления. Постановлением Миорского районного исполнительного комитета и районного Совета депутатов от 28.12.2005 г. № 874/73 утвержден состав координационного Совета по оказанию практической помощи в осуществлении полномочий старейшин сельских населенных пунктов.

Часть 6 ст. 14 Закона о местном управлении и самоуправлении предоставила Советам различных уровней перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами. Далее, согласно ст. 52 Закона государственные органы

Республики Беларусь обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения органов местного управления и самоуправления. Все это требует согласованных, скоординированных действий депутатов местных Советов.

Полагаю, следует дополнить ч. 6 ст. 14 Закона о местном управлении и самоуправлении следующими пунктами:

- 4) Советы вправе проводить республиканские и региональные съезды депутатов местных Советов;
- 5) Советы вправе проводить республиканские и местные собрания представителей органов местного самоуправления²¹, общественных объединений и граждан;
- 6) Советы вправе создавать ассоциации местных Советов (на основе Закона о республиканских государственно-общественных объединениях)²².

Планировалось утвердить Указ Президента «О повышении роли органов местного управления и самоуправления» к моменту назначения выборов депутатов XXV созыва или к концу 2006 г., однако он был принят только 12 января 2007 года.

© Куневич Г. Г., 2007

²¹ Закон от 12 июля 2000 г. № 411-3 «О республиканских и местных собраниях» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000, № 67, 2/186.

²² См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006, № 114, 2/1247.

ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 2006 г.

Ю. В. КРИВОРОТЬКО,

кандидат экономических наук, доцент, БИП — Институт правоведения

Одной из особенностей местных финансов в Беларуси в 2006 году стала продолжающаяся тенденция снижения доли местных бюджетов в консолидированном бюджете Республики Беларусь (см. табл. 1). Снижение доли местных бюджетов объясняется двумя причинами. Первая — снижение ежегодных темпов роста местных бюджетов. Вторая — включение, начиная с 2004 года, в состав республиканского бюджета фонда социальной защиты населения, что значительно изменило структуру консолидированного бюджета.

Таблица 1

**Соотношение доли республиканского и местных бюджетов
в консолидированном бюджете (в %)¹**

Показатели	Годы					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля республиканского бюджета в консолидированном бюджете	49,2	47,5	47,8	61,0	63,6	68,6
Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете	50,8	52,5	52,2	39,0	36,4	31,2
Темпы роста местных бюджетов в консолидированном бюджете (к % предыдущему году)	100,0	142,5	149,3	167,4	143,5	122,7

С 2006 года произошли существенные изменения в структуре источников формирования местных бюджетов Республики Беларусь. Заметно снизилась доля целевых и внебюджетных фондов. Многие из этих фондов были упразднены, а источники их формирования стали вклю-

¹ Без учета взаимных расчетов между республиканским и местными бюджетами.

чаться в собственные и закрепленные доходы местных бюджетов. Помимо этого доля собственных и закрепленных доходов местных бюджетов увеличилась за счет части акцизов, которые ранее поступали в республиканский бюджет (акцизы на автомобильное топливо). В связи с этим по ожидаемым расчетам² доля собственных и закрепленных доходов в местных бюджетах возрастет на 14,1 процентных пункта. При этом ожидается, что доля регулирующих налогов в структуре бюджетов несколько возрастет — на 2 процентных пункта, а доля безвозмездной финансовой помощи (дотации, субвенции, субсидии) — на 12,6 процентных пункта (см. табл. 2).

Таблица 2

Структура источников формирования местных бюджетов (в %)

Показатели	Годы					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Удельный вес собственных и закрепленных доходов в местных бюджетах	43,34	42,06	45,58	52,37	48,48	42,1
Удельный вес регулирующих налогов в местных бюджетах	26,86	25,96	25,53	23,04	24,37	26,3
Удельный вес дотаций, субвенций, субсидий в местных бюджетах	15,14	16,69	13,74	15,11	16,65	29,2
Удельный вес целевых и внебюджетных фондов в местных бюджетах	14,66	15,29	15,15	9,48	10,5	2,4
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

В 2006 году изменились приоритеты в предоставлении дотаций, субсидий, субвенций местным бюджетам (см. табл. 3). При этом изменилась их структура. Заметно снизились дотации отраслям непродуцированной сферы: учреждениям образования, здравоохранения, культуры (21,1 процентных пункта). Снижение доли дотаций на непродуцированную сферу компенсировалось новым видами безвозмездной

² В силу специфики бюджетной отчетности, фактические данные по исполнению республиканского и местных бюджетов за 2006 г. будут обработаны во второй половине 2007 года. Поэтому по ряду показателей за 2006 г. будут приводиться данные в порядке ожидаемого исполнения.

финансовой помощи: субвенциями на финансирование расходов сельхозпроизводства и субвенциями на финансирование расходов по преодолению катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Таблица 3

**Структура дотаций, субвенций, субсидий
в 2005 и 2006 гг. (в %)**

Виды безвозмездной финансовой помощи, выделяемой из Республиканского бюджета (дотации, субвенции, субсидии)	2005 г.	2006 г.
	уд. вес в %	уд. вес в %
Дотации отраслям непромышленной сферы	94,25	73,1
Субвенции на осуществление г. Минском функции столицы	2,8	1,9
Субвенции на строительство метрополитена в г. Минске	0,4	0,2
Трансферты из Республиканского дорожного фонда	2,55	—
Субвенции на финансирование расходов сельхозпроизводства	—	9,0
Субвенции на финансирование расходов по преодолению катастрофы на Чернобыльской АЭС	—	15,8
Итого	100,0	100,0

По сравнению с 2005 годом несколько улучшилась ситуация с дотационностью местных бюджетов Гродненской, Гомельской, Витебской и Минской областей. Заметно снизилась доля дотаций Минской области (6,2 процентных пункта), Гомельской области (4,2 процентных пункта) против 2005 г. Улучшилась ситуация по снижению дотаций в Гродненской области. Доля дотационности здесь снизилась на 2,2 процентных пункта, что объясняется улучшением темпов роста экономического и социального развития среди других регионов Республики Беларусь. На фоне снижения удельного веса дотаций в перечисленных выше регионах в 2005 году произошел ее рост в Брестской и Могилевской областях соответственно на 2,4 и 11,2 процентных пункта. Лидером дотационности среди областей выступает Могилевская область, на долю которой приходится 23,5 %, или почти четверть от всех дотаций, предоставляемых из республиканского бюджета (рис. 1, 2).

Рис. 1. Удельный вес дотаций на НПС в разрезе местных бюджетов областей за 2005 год (в %)

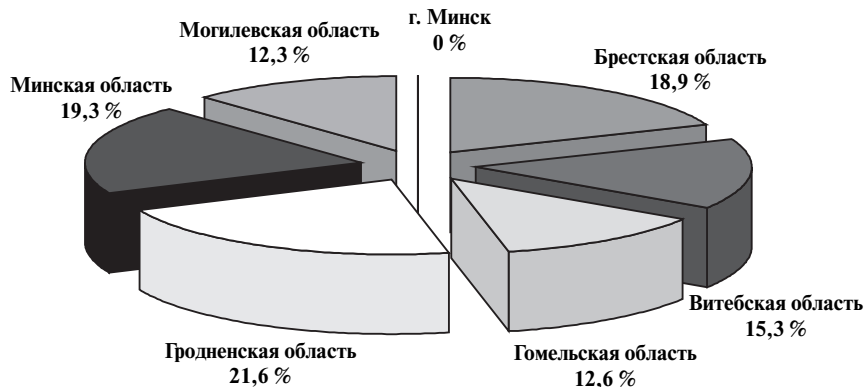
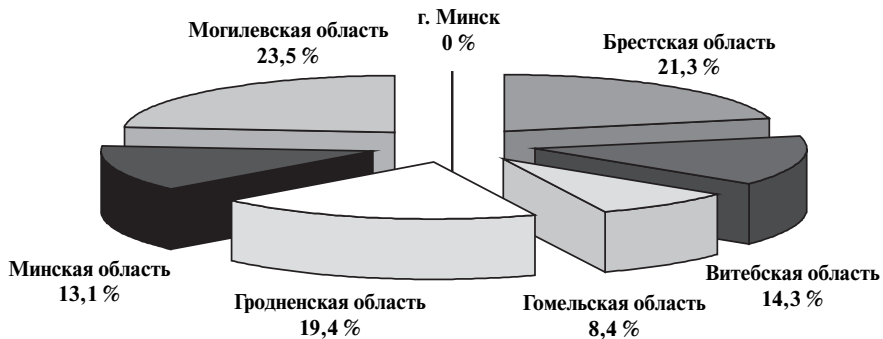


Рис. 2. Удельный вес дотаций на НПС в разрезе местных бюджетов областей за 2006 год (в %)



В 2006 году увеличивались минимальные нормативы бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на 1 жителя. Норматив бюджетной обеспеченности расходов по здравоохранению на 1 жителя республики возрос в 1,21 раза и составил 343 531 рубль. В разрезе областей диапазон увеличения нормативов бюджетной обеспеченности по здравоохранению составил от 1,17 до 1,25 раза, что иллюстрируется данными табл. 4.

Таблица 4

Нормативы бюджетной обеспеченности по здравоохранению (в руб.)

Нормативы бюджетной обеспеченности (в руб.)	2005	2006	откл. (+, -)	Рост, снижение
Минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов по здравоохранению на 1 жителя в РБ (с учетом средств на ликвидацию последствий катастрофы на ЧАЭС)	284 180	343 531	+59 351	1,21
Минимальный норматив бюджетной обеспеченности расходов по здравоохранению на 1 жителя в РБ (с учетом средств на ликвидацию последствий катастрофы на ЧАЭС) в среднем по бюджетам областей и г. Минска	223 702	268 751	+45 049	1,2
в т.ч. по областям:				
Брестской	231 101	277 042	+45 941	1,2
Витебской	228 380	272 594	+44 214	1,19
Гомельской	238 147	278 823	+40 676	1,17
Гродненской	239 004	282 908	+43 904	1,18
Минской	212 687	258 321	+45 634	1,21
Могилевской	237 598	286 238	+48 640	1,2
г. Минску	191 660	238 742	+47 082	1,245

Увеличение нормативов бюджетной обеспеченности в 2005 году по сравнению с предыдущим годом на фоне относительной стабильности обменного курса белорусского рубля по отношению к другим валютам можно рассматривать как положительное явление в области общественных финансов в стране.

В 2006 году при расчетах нормативов бюджетной обеспеченности продолжалось использование методики, разработанной Министерством здравоохранения Республики Беларусь³.

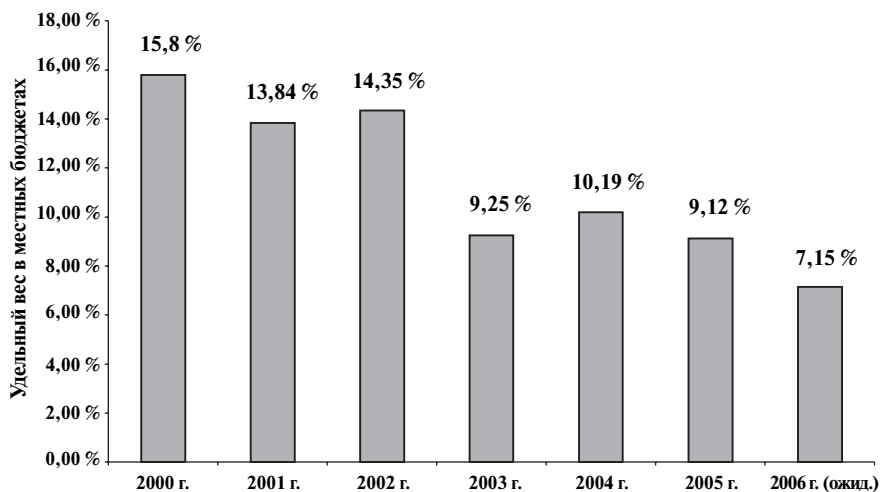
Расчеты указанных нормативов бюджетной обеспеченности стали производиться, исходя из сложившейся базы за предыдущий период, макроэкономических показателей и возможностей бюджета на пла-

³ До 2005 г. применялась методика Министерства финансов Республики Беларусь.

нируемый год. Помимо этого, расчеты по здравоохранению учитывают межобластное движение «пролеченных» больных по медицинскому обслуживанию в стационарах и по амбулаторному обслуживанию. Для этого используются данные системы здравоохранения о количестве койко-дней, проведенных больными в учреждениях здравоохранения по каждой области и г. Минску. (Примерный расчет норматива бюджетной обеспеченности на 1 жителя по здравоохранению по методике Минздрава см. в табл. 5.)

В 2006 году продолжалась тенденция снижения местных налогов и сборов в доходах местных бюджетов. Если в 2005 году их доля составляла 9,12 %, то по ожидаемым оценкам в 2006 году она снизилась почти на 2 процентных пункта и составила рекордно низкую долю за последние 6 лет — 7,15 % (рис. 3).

Рис. 3. Доля местных налогов и сборов в доходах местных бюджетов в динамике за ряд лет (в %)



Данную тенденцию трудно признать положительной в местном финансовом управлении, что может свидетельствовать как о снижении прав местных органов власти в налогообложении, так и низкой активности местной власти в поисках дополнительных источников увеличения собственной доходной базы местных бюджетов.

Таблица 5

Расчет минимальных нормативов бюджетной обеспеченности на 1 жителя по здравоохранению

Области	Расходы на здравоохранение в целом по системе Минздрава (5% от ВВП), млн. руб.	Численность населения, тыс. чел.	4	5	6	7	8	9	Сумма корректировки на межобластное движение обслуживаемых в стационарах		
									Уменьш. расходов на Уменьш. расходы на Увеличение расходов на	число койко-дней, проведен. в других областях, млн. руб.	число койко-дней, проведен. в других областях, млн. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Брестская		1462,9		214 627,8		214 627,8	20 460	194 167,8	2110	643	-1467
Витебская		1321,1		193 823,7		193 823,7	19 880	173 943,7	1315	372	-943
Гомельская		1505,4		220 863,2	8800	212 063,2	17 340	194 723,2	1340	223	-1117
Гродненская		1146,1		168 148,8		168 148,8	17 210	150 938,8	1490	847	-643
Минская		1503,0		220 511,0		220 511,0	35 765	184 746,0	5115	1820	-3295
Могилевская		1169,2		171 537,9	1600	169 937,9	19 320	150 617,9	1420	218	-1202
г. Минск		1741,4		255 487,6		255 487,6	44 450	211 037,6	1342	11 453	10
Итого:	1 445 000	9849,1	146 713,9	1 445 000,0	10 400	1 434 600,0	17 4425	1 260 175,0	14 132	15 576	1444

Таблица 5

Области	Сумма корректировки на межобластное движение обслуживаемых в амбулаториях				Расходы, связанные с ликвидацией последствий аварии на ЧАЭС, млн. руб.	Уточненная сумма расходов на здравоохранение (графа 9 – (+) графа 12 (+) графа 15 + графа 16), млн. руб.	Минимальные нормативы бюджетной обеспеченности на 1 жителя по графе 17 : графа 3), руб.
	Уменьшение расходов на число посещений, проведен. больными в других областях, млн. руб.	Увеличение расходов на число посещений, проведен. больными из других областей, млн. руб.	Сумма корректировки (графа 14 – графа 13), млн. руб.	17			
	13	14	15	16	17	18	
Брестская	16	54	38		192 738,8	131 751	
Витебская	17	32	15		173 015,7	130 963	
Гомельская	25	45	20	8800	202 426,2	134 467	
Гродненская	16	37	21		150 316,8	131 155	
Минская	90	254	164		181 615,0	120 835	
Могилевская	18	47	29	1600	151 044,9	129 186	
г. Минск	385	81	-304		220 844,6	126 820	
Итого:	567	550	-17	10 400	1 272 002	129 149	

© Криворотко Ю. В., 2007

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В 2006 г.

В. К. СИДОРЧУК,
кандидат юридических наук, БГУ

Белорусское законодательство вместо общепринятого в других странах понятия «муниципальная собственность» закрепляет понятие «коммунальная собственность», которое было введено в оборот на рубеже 80–90-х годов как результат развития термина «жилищно-коммунальное хозяйство».

Конституция Республики Беларусь (ст. 13) определяет, что собственность может быть государственной и частной, а также относит к исключительной компетенции местных Советов депутатов (ст. 121) «определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью». Таким образом, в Конституции имеются понятия государственной, частной и коммунальной собственности. Однако Гражданский кодекс Республики Беларусь относит коммунальную собственность к государственной собственности (ст. 215), чем очень серьезно запутывает ситуацию в регулировании фундаментальных отношений, кроме того, превышает свои полномочия, радикально корректируя Основной закон. Стремление в Гражданском кодексе уменьшить число самостоятельных форм собственности, сведя их к государственной и частной, не может быть признано обоснованным, так как противоречит здравому смыслу. Например, если руководствоваться подобной классификацией, то к какой форме собственности следует относить имеющееся в Беларуси имущество церкви, профсоюзов, партий, Общества Красного Креста, уставных органов СНГ и т.п. Надо отметить, что конституции и законы всех стран признают частную, муниципальную, государственную и другие формы собственности.

Президентом Республики Беларусь изданы Указ от 14 сентября 2006 г. № 575 «О порядке распоряжения государственным имуществом» и Указ от 16 ноября 2006 г. № 677 «О некоторых вопросах распоряжения имуществом, находящимся в коммунальной собственности».

Положительное значение данных документов заключается в том, что в них предпринята попытка формального упорядочения регулирования отношений собственности, которые имеют самое важное значение для общества в целом и жителей отдельных территориальных образований. Без ясного определения статуса собственности и обеспечения абсолютной защиты прав законных собственников невозможно качественное решение ни одной актуальной социальной проблемы. В отношении собственности не может быть мелочей и неясностей (вроде того, что дом всемирно известных Радзивиллов принадлежит не им, а государству, хотя оно его не покупало, не получило в подарок либо приобрело иным законным способом). Именно неупорядоченность правового статуса земли, отсутствие абсолютной судебной защиты прав собственности привело к тому, что за всю историю Республики Беларусь нет данных о постройке инвесторами хотя бы одного предприятия или значимого сооружения. Главный объект собственности — это земля, все остальное — это принадлежность к юридически оформленному земельному участку. Возможно ли представить такое, что кто-либо рискнет соорудить завод на не принадлежащем ему земельном участке, когда законодательство (подчеркиваю, не закон) предусматривает множество оснований для его конфискации. Поэтому и не развивается производственный бизнес, а деловые граждане занимаются базарной торговлей, которая нигде в мире и не считается бизнесом, поскольку настоящий бизнес в качестве результата имеет не деньги, одежду, автомобиль и даже не дом, а растущее производство.

Новым и знаменательным моментом данных указов является то, что приняты отдельные документы о распоряжении как государственным, так и коммунальным имуществом. В Указе Президента № 575 сделан шаг в правильном направлении к отождествлению государственного и республиканского имущества и отграничении их от коммунальной собственности.

В п. 1 Указа речь идет о распоряжении государственным имуществом **с изменением формы собственности** путем отчуждения. Под отчуждением государственных предприятий, зданий, сооружений и иного имущества (изменение формы собственности. — *В. Сидорчук*) понимается их передача из республиканской собственности в коммунальную и (или) частную собственность на возмездной и безвозмездной основе, в том числе внесение в уставный фонд негосударственного юридического лица, имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь

и закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за республиканскими юридическими лицами, подчиненными республиканским органам государственного управления и иным государственными организациями, а также государственными органами и иными государственными организациями.

Во втором пункте регламентируется передача имущества **без изменения формы собственности**. Под передачей без изменения формы собственности понимается передача другому республиканскому юридическому лицу на возмездной или безвозмездной основе имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь, не связанная с прекращением права республиканской собственности. Здесь равным образом государственная собственность отграничивается от собственности частной и коммунальной, что является методологически правильным, поскольку вносит ясность в статус объектов права собственности.

Согласно Указу Президента № 677 отчуждение находящихся в коммунальной собственности зданий, сооружений, изолированных помещений (за исключением жилых домов и жилых помещений), расположенных в центральной части г. Минска и городов областного подчинения, стоимость которых превышает 10 тыс. базовых величин, осуществляется по согласованию с Президентом Республики Беларусь. Отчуждение названных объектов недвижимости по общему правилу осуществляется на аукционе или по конкурсу. Отчуждение без аукциона, конкурса возможно при внесении их в уставный фонд негосударственного юридического лица; по решению местных исполнительных и распорядительных органов, согласованному с Президентом Республики Беларусь, — юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность в сфере производства товаров, выполнения работ, оказания услуг и арендующим данное имущество не менее 5 лет.

Целью существования местных органов власти является предоставление публичных услуг жителям в рамках решения задач по территориальному жизнеобеспечению, и ее достижение будет возможным лишь при условии обладания ими необходимым имуществом на праве собственности, эффективного его использования и распоряжения.

© Сидорчук В. К., 2007

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
ОТ 28 ЯНВАРЯ 2006 г. № 58
«О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ
ИЗЪЯТИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ»**

М. В. КОБАСА,
юрист, председатель Правления ПОО «Фонд имени Льва Сапегу»

Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2006 г. № 58 «О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков» существенно изменил компетенцию местных исполнительных и распорядительных органов в части изъятия и предоставления земельных участков. Увеличилась компетенция Президента Республики Беларусь и сократились полномочия местных исполнительных и распорядительных органов в данном вопросе.

Президентом Республики Беларусь осуществляется изъятие и предоставление земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения независимо от кадастровой оценки, из земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, местных земель местного фонда без учета режима лесопользования для целей, не связанных с назначением этих земель.

Ранее в компетенцию Президента Республики Беларусь входило изъятие и предоставление ценных сельскохозяйственных земель с кадастровой оценкой выше 40 баллов, земель опытных полей научно-исследовательских учреждений и учебных заведений — для несельскохозяйственных нужд, земель курортов, заказников республиканского значения, а также лесов с особым режимом лесопользования — для целей, не связанных с ведением местного хозяйства.

Согласно Указу № 58 сельским, поселковым исполнительным комитетам сокращена компетенция по изъятию и предоставлению земельных участков. Если ранее они могли предоставлять земельные участки из земель сельских населенных пунктов, поселков городского типа независимо от их целевого назначения, то теперь — только для строительства и (или) обслуживания жилого дома, ведения местного подсобного хозяйства, огородничества, сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных.

© Кобаса М. В., 2007

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
ОТ 17 ИЮЛЯ 2006 г. № 456
«О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ
ОТНЕСЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ К ОПРЕДЕЛЕННЫМ
КАТЕГОРИЯМ И ВИДАМ, ПЕРЕВОДА ИХ
ИЗ ОДНИХ КАТЕГОРИЙ И ВИДОВ В ДРУГИЕ»**

М. В. КОБАСА,
юрист, председатель Правления ПОО «Фонд имени Льва Сапегу»

Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. № 456 «О некоторых вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие» сокращает компетенцию местных исполнительных и распорядительных органов и увеличивает компетенцию Президента Республики Беларусь.

До принятия упомянутого Указа в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о земле, отнесении земель к категориям и перевод их из одной категории в другую проводился органами, принимающими решения о предоставлении земель. При этом, в случае прекращения права пользования и владения земельным участком по основаниям, указанным в ст. 49 Кодекса Республики Беларусь о земле, прекращение права на земельный участок и перевод из одной категории в другую производился по решениям органов, предоставивших земельные участки, а если земельные участки предоставлялись облисполкомами, Советом Министров Республики Беларусь, Верховным Советом Республики Беларусь, Президентом Республики Беларусь, — по решению районных исполкомов.

После принятия Указа № 456 перевод земельных участков из одних категорий в другие при их изъятии и предоставлении осуществляется по решению Президента Республики Беларусь, местных исполнительных комитетов в соответствии с их компетенцией.

Перевод земельных участков из одних категорий в другие при прекращении права пользования и владения осуществляется по решению

районных исполнительных комитетов, а в случае перевода сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, местных земель местного фонда в другие категории — по решению Президента Республики Беларусь.

Перевод земель, земельных участков, находящихся в пользовании и владении, из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, местных земель местного фонда в другие категории осуществляется только по решению Президента Республики Беларусь.

© Кобаса М. В., 2007

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ важнейших законодательных актов, принятых в 2006 году, свидетельствует о сложных и противоречивых процессах, происходящих в сфере местного управления и самоуправления.

Преобладающей тенденцией в этой области следует считать усиление административного фактора и уменьшение значения выборного начала. Так, например, принятое по итогам совещания у Президента Республики Беларусь 18 мая 2006 года назревшее решение о необходимости повышения роли органов власти первичного уровня нашло свое воплощение в Указе Президента 12 января 2007 г., в котором вместо выборности введена фактическая назначаемость председателей сельских, поселковых и городских (города районного подчинения) исполкомов.

Правовой анализ новой редакции Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов» свидетельствует о сужении прав депутатов местных Советов. Особенно это коснулось контрольных полномочий, которыми депутаты местных Советов обладали по Закону «О статусе депутата местного Совета депутатов» 1992 года. Новая редакция этого Закона лишила депутатов возможности проводить депутатские расследования, а право депутата на беспрепятственный доступ в органы и организации, расположенные на подведомственной Совету территории, и на безотлагательный прием их должностными лицами подверглось серьезной ревизии, т. к. из этого перечня были исключены структуры республиканского звена и подчиненные им организации.

С другой стороны, следует приветствовать введение обязательной юридической экспертизы решений, принимаемых местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового уровня, т. к. это позволит поднять их качественный уровень и благоприятно скажется в целом на нормотворческом процессе. Как шаг в правильном направлении можно рассматривать попытку законодательного разграничения государственного и республиканского имущества от коммунальной собственности, содержащуюся в Указе Пре-

зидента «О порядке распоряжения государственным имуществом» от 14 сентября 2006 г. № 575. Есть свои плюсы и минусы в принятых изменениях и дополнениях к Избирательному кодексу, затрагивающие процесс выборов депутатов местных Советов. Хочется надеяться, что уже в этом году будет реализована идея Указа Президента «О концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь» от 10 апреля 2002 г. № 205, предусматривающая осуществление кодификации законодательства по вопросам статуса органов местного управления и самоуправления. В целом же практика законодательного процесса в области местного управления и самоуправления слабо согласуется с принципами, на которых базируется Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 году. А это означает, что основные события в сфере местного самоуправления еще впереди...

ПЕРЕЧЕНЬ ВАЖНЕЙШИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО МЕСТНОМУ УПРАВЛЕНИЮ И САМОУПРАВЛЕНИЮ, ПРИНЯТЫХ В 2006 г.

Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь» от 5 января 2006 г. № 84-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 6, 2/1181.

Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2006 г. № 58 «О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 20, 1/7212.

Декрет Президента Республики Беларусь от 22 мая 2006 года № 7 «О внесении изменений и дополнений в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 86, 1/7598.

Указ Президента от 22 мая 2006 года №333 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 86, 1/7600.

Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. № 456 «О некоторых вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 112, 1/7755.

Указ Президента Республики Беларусь от 14 сентября 2006 г. № 575 «О порядке распоряжения государственным имуществом» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 150, 1/7932.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 сентября 2006 года № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов Национального банка, Национальной академии наук, министерств, иных органов государственного управления,

областных, Минского городского Советов депутатов, облисполкомов, Минского горисполкома, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 161, 5/23117.

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов» от 6 октября 2006 г. № 166-3 (принят Палатой представителей 2 октября 2006 года, одобрен Советом Республики 5 октября 2006 года) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 166, 2/1263.

Указ Президента Республики Беларусь от 16 ноября 2006 г. № 677 «О некоторых вопросах распоряжения имуществом, находящимся в коммунальной собственности» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006, № 188, 1/8080.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
<i>Плиско М.К.</i> Об изменениях в порядке проведения выборов депутатов местных Советов депутатов и референдумов	5
<i>Плиско М.К.</i> Об изменениях, произошедших в 2006 г., в порядке проведения обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых местными Советами депутатов	13
<i>Завадский А.Л.</i> Анализ белорусского законодательства о статусе депутата местного Совета депутатов	19
<i>Куневич Г.Г.</i> Вопросы местного самоуправления в актах Президента Республики Беларусь в 2006 г.	44
<i>Криворотько Ю.В.</i> Основные особенности развития местных финансов в Республике Беларусь в 2006 г.	59
<i>Сидорчук В.К.</i> Развитие законодательства Республики Беларусь о коммунальной собственности в 2006 г.	67
<i>Кобаса М.В.</i> Указ Президента Республики Беларусь от 28 января 2006 г. № 58 «О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков»	70
<i>Кобаса М.В.</i> Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. № 456 «О некоторых вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие»	72
Заключение	74
Перечень важнейших законодательных и нормативных актов по местному управлению и самоуправлению, принятых в 2006 г.	76

Производственно-практическое издание

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
МОНИТОРИНГ ВАЖНЕЙШИХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ
ЗА 2006 ГОД**

Составитель и редактор **Плиско** Михаил Казимирович
Компьютерная верстка Е. В. Хвагиной
Корректор Т. В. Каркоцкая

Подписано в печать 30.05.2007 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 4,65. Уч.-изд. л. 3,5.
Тираж 1000 экз. Зак. №

ОДО «Геопринт»
ЛИ № 02330/0133403 от 14.10.2004 г.
220037, г. Минск, ул. Долгобродская, 16.

Отпечатано в ОДО «Геопринт»
ЛП № 02330/0148701 от 30.04.2004 г.
220037, г. Минск, ул. Долгобродская, 16.