

ВЕСТНИК

2002, №3

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР решений местных Советов депутатов Республики Беларусь (2001 г.)

Настоящий аналитический обзор составлен на основе изучения и оценки более 50 решений Советов депутатов разного уровня, принятых в 2001 г.

Главная цель обзора – выявить основные направления и принципы работы представительных органов, дать оценку с точки зрения эффективности и соответствия законодательству.

Для обобщения были получены решения Советов всех трех уровней – первичного, базового и областного.

1. Региональный уровень – Совет депутатов Брестской области.

2. Районный уровень – Ляховичский Совет, Кличевский Совет, Миорский Совет, Буда-Кошелевский Совет, Кировский Совет.

3. Городской уровень – Минский Совет, Барановичский Совет, Новолукомльский Совет, Буда-Кошелевский Совет, Фанипольский Совет, Белоозерский Совет, Заславльский Совет, Пинский Совет.

4. Поселковый уровень – Глушанский Совет.

1. Планирование работы

Местные Советы депутатов строили свою работу на основе планов работы на 2001 г. В качестве примера можно привести следующие планы работы *Лидского городского Совета*:

Январь

– о прогнозе экономического и социального развития территории;

– о прогнозе бюджета;

– о ходе жилищного строительства.

Апрель

– об улучшении работы с обращениями граждан;
– о работе предприятий бытового обслуживания;
– информация одного из депутатов Совета о своей работе.

Июль

– об исполнении налогового законодательства;
– информация одного из депутатов Совета о своей работе.

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	А.КАРАМЫШЕВ. Аналитический обзор решений местных Советов
С.10	М.КОБАСА. Изучаем зарубежный опыт
С.11	А.ЗАВАДСКИЙ. Тернистый путь к самоуправлению

Октябрь

– о работе акционерных обществ, приватизированных предприятий;

– о работе транспорта;

– отчет о работе комиссии Совета по вопросам промышленности, транспорта и связи.

На заседаниях президиума Совета по плану рассматривались следующие вопросы:

Март

– о криминогенной обстановке в городе.

Июнь

– о работе организаций жилищно-коммунального хозяйства.

Сентябрь

– обсуждение концепции реформы школы.

Декабрь

– о работе городской газеты с письмами граждан.

Буда-Кошелевский райсовет включил в план 2001 г. следующие вопросы:

1 квартал

– о состоянии и мерах по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов.

2 квартал

– о состоянии преступности и профилактике правонарушений;

– о закупке молока у населения.

3 квартал

– о реформе агропромышленного комплекса;

– о развитии благоустройства и санитарного

состояния сельских населенных пунктов.

4 квартал

- о работе исполнительного комитета;
- о прогнозе экономического и социального развития;
- о прогнозе бюджета.

Миорский районный Совет запланировал рассмотреть в 2002 г. следующие основные вопросы:

1 квартал

- отчет председателя Совета;
- отчет начальника ГАИ о состоянии безопасности дорожного движения и укреплении транспортной дисциплины;
- сообщение депутата о своей работе.

2 квартал

- о состоянии идейно-нравственного воспитания молодежи в районе;
- о работе представительства Белгосстраха.

3 квартал

- о реализации Программы совершенствования агропромышленного комплекса на 2001-2005 гг.

4 квартал

- отчет райисполкома о выполнении основных параметров прогноза экономического и социального развития;
- о бюджете на 2003 г.

Президиум Миорского Совета в 2002 г. запланировал рассмотреть вопросы:

- организация работы Диснянского городского Совета по патриотическому и нравственному воспитанию молодежи;
- об итогах работы по закупу молока и сельскохозяйственных продуктов у населения и развитии личных подсобных хозяйств;
- о состоянии торгового и бытового обслуживания в одном из сельсоветов;
- о практике работы сельского Совета и исполкома по выполнению Закона РБ “О местном управлении и самоуправлении”;
- о практике работы с обращениями граждан;
- о работе общественного транспорта;
- о работе сельских Советов, общественных организаций и правоохранительных органов по охране общественного порядка;
- о трудоустройстве выпускников;
- об итогах смотра-конкурса на лучшее санитарное состояние населенных пунктов;
- об оздоровлении населения.

Как правило, в план включаются только основные вопросы, подлежащие рассмотрению. Повестки сессий содержат гораздо большее число пунктов. Например, в Барановичском городском Совете в повестку сессии 15-19.03.2001 г. были включены вопросы: о положении инвалидов; о дополнении решения о бюджете на 2001 г.; об утверждении Положения о порядке формирования и использования средств стабилизационного фонда; об из-

менении Положения о порядке исчисления и уплаты сбора за право торговли; об утверждении Программы развития малого предпринимательства; об утверждении решения исполкома о безвозмездной передаче в областную и республиканскую собственность объектов; об изменении Положения о порядке исчисления и уплаты сбора за услуги гостиниц.

На следующей сессии в июне 2001 г. – вопросы: развитие системы водоснабжения; уточнение показателей городского бюджета; внесение дополнения в Положение о целевом сборе на содержание и развитие инфраструктуры г.Барановичи с физических лиц; утверждение Положения о порядке управления и распоряжения коммунальной собственностью и ряд других.

Нельзя не отметить достаточно широкий спектр вопросов, рассматриваемых на заседаниях местных Советов. Они касаются фактически всех существенных аспектов местной жизни и потребностей населения административно-территориальных единиц.

2. Состав депутатов и уровень эффективности их работы

Порядок формирования и состав депутатского корпуса представляют самостоятельную серьезную проблему и не являются предметом рассмотрения в рамках данного аналитического обзора. Весьма типичными являются следующие примеры. Так, в Могилевском городском Совете из 30 депутатов систему народного образования (директора школ) представляют 9, медицину – 8 (руководители территориальных медицинских объединений, главврачи), промышленность – 8 (директора госпредприятий), руководящие работники исполнительных государственных органов – 4, бизнес – 1.

В Лунинецком районном Совете в числе 40 депутатов также в основном директора госпредприятий, школ, председатели колхозов, председатель сельского Совета, начальник отдела внутренних дел.

Применительно к работе Советов можно привести решение Лидского городского Совета. В 2001 г. Советом проведено 7 сессий, рассмотрено 34 вопроса. Проведено 16 заседаний президиума Совета. В решении отмечена недостаточно активная работа Совета, президиума, постоянных комиссий в вопросах контроля за исполнением программ социального и экономического развития города. Характерна низкая активность депутатов в изучении и подготовке вопросов, выносимых на рассмотрение Совета и президиума. На низком уровне находится освещение в местных средствах массовой информации работы городского Совета и его органов. Указано на необходимость повысить ответственность депутатов перед избирателями.

В решении Барановичского городского Совета от 14.06.2001 г. применительно к работе постоянной комиссии по вопросам законности, охраны

общественного порядка, соблюдения прав и свобод граждан также отмечен недостаточный контроль за выполнением рекомендаций и решений Совета и президиума, недостаточная работа по информированию горожан о своей работе.

23.03.2001 г. Ляховичский районный Совет рассмотрел отчет председателя о работе Совета и его органов. Президиуму Совета, постоянным комиссиям поручено “повысить спрос” с исполнителей за своевременную реализацию принимаемых решений, вносить предложения в соответствующие органы. Президиуму нужно шире практиковать создание временных депутатских комиссий и депутатских групп для подготовки вопросов на сессии, заседания президиума, проводить больше выездных заседаний, изучать практику работы сельских Советов. Депутатам нужно активнее проводить работу с избирателями, глубже изучать проблемы, регулярно информировать население о положении дел в районе. Президиуму поручено обеспечить проведение отчетов всех депутатов на сессии.

Решением Барановичского городского Совета от 14.06.2001 г. по итогам заслушивания отчета одного из депутатов народным избранникам рекомендовано более активно участвовать в работе сессий Совета, постоянных комиссий, добиваться выполнения их решений, постоянно использовать депутатские запросы и обращения, регулярно отчитываться перед избирателями. На это обращено внимание и в решении Ляховичского районного Совета от 23.03.2001 г. по итогам отчета депутата.

Вопросы информационного обеспечения деятельности местных органов власти находятся под контролем вышестоящих органов. Так, в марте 2001 г. Гродненским облисполкомом рассматривался вопрос о деятельности Лидского горисполкома. В городе проводятся единые дни информирования населения, встречи информационно-пропагандистских групп в трудовых коллективах и по месту жительства, телефонные линии. Сформирована “информационная вертикаль”. В структуре горисполкома предусмотрена должность зам. председателя по информационной работе. Создано 7 справочно-информационных центров.

В решении отмечена необходимость повысить роль городской печати, радио. Как на недостаток указано на отсутствие должной координации информационной работы. Недостаточно обеспечивается “понимание у населения задач государственной политики”.

Действительно, проблема гласности и открытости деятельности государственных органов в Беларуси, каковыми являются органы местного управления (исполкомы) и самоуправления (Советы), далека от своего решения. Об этом свидетельствует и следующий пример, типичный для работы Советов. На одно из заседаний Пинского городского Совета в 2001 г. не были допущены представители

Белорусской социал-демократической партии и правозащитного центра “Весна”, поскольку не имели статуса приглашенных, как это предусмотрено регламентом Совета.

3. Контроль за деятельностью исполнительных комитетов

Закон о местном управлении и самоуправлении предусматривает “подотчетность” (не реже 1 раза в год) исполкомов перед Советами. В дополнение к этому исполкомы “ответственны” перед представительными органами по вопросам, отнесенным к компетенции Советов. Данные положения не соответствуют действительности. Во-первых, деятельность исполкомов не только подотчетна, но и в более широком плане подконтрольна Советам, поскольку они наряду с другими государственными органами должны обеспечить оперативную отмену незаконных решений исполкомов. В рамках одной подотчетности эту задачу не решить. Во-вторых, исполкомы не несут никакой ответственности перед Советами депутатов. Советы не вправе расформировать исполнительные комитеты или выразить недоверие, автоматически влекущее в силу закона отставку исполкома. Вряд ли можно говорить и о том, что депутаты через бюджет могут реально “усечь” расходы на содержание исполкома. О моральной ответственности во всей ее полноте сегодня говорить также не приходится.

В этом плане весьма показательны решения местных Советов, принятые по итогам рассмотрения отчетов исполкомов. Например, Совет депутатов г.Лиды, приняв отчет исполкома “к сведению”, указал ему на необходимость “продолжить работу по дальнейшему совершенствованию и углублению организационной, идеологической работы, обеспечению стабильной работы промышленных предприятий, предприятий торговли и общественного питания, транспорта”. Такие же неконкретные формулировки содержатся в решении Заславльского городского Совета от 28.12. 2001 г.

Эти формулировки достаточно ясно указывают на то, что такого рода решения принимает орган, не влияющий реально на состояние местных дел.

На практике наряду с “отчетами” исполнительных комитетов имеет место контроль через процедуру утверждения Советами решений исполкомов. Это касается только вопросов управления и распоряжения коммунальной собственностью. Например, Барановичский горсовет 14.06.2001 г. утвердил решение горисполкома “Об оценке арендованного государственного имущества при выкупе”.

Советы при определении порядка решения данных вопросов вправе предусмотреть необходимость утверждения актов исполкомов. Закон не содержит здесь ограничений.

4. Прогнозирование социально-экономического развития территорий

В соответствии с Законом РБ “О местном управлении и самоуправлении” Советы в пределах имеющихся полномочий самостоятельно утверждают программы экономического и социального развития территории исходя из интересов населения, необходимости охраны окружающей среды, историко-культурного наследия с учетом имеющихся материально-финансовых и трудовых ресурсов, максимального использования местных возможностей и резервов производства. Советы по взаимной договоренности могут принимать совместные решения о развитии нескольких административно-территориальных единиц.

До 1998 г. закон говорил о *планировании* социально-экономического развития территории. Для этого применялись в значительной степени критерии, не соответствующие специфическим экономическим функциям территорий. Территориальное планирование в советский период превратилось в придавок отраслевого, ведомственного директивного планирования.

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

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

5 мая 1998 г. принят Закон РБ “О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь”. В общей форме он регулирует и вопросы, касающиеся местных прогнозов и программ развития. Данный акт ведет речь уже не о планах, а о прогнозах развития на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективы. Закон определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития, общий порядок их разработки. Главными целями разработки прогнозов и программ являются достижение устойчивого экономического роста, высокой степени занятости, стабилизации цен, внешнеэкономического равновесия и на этой основе – повышение уровня жизни народа.

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

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

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

В соответствии с указаниями Президента РБ правительство, центральные органы управления, областные исполкомы и Минский горисполком несут ответственность за установленные “темпы роста” объема экспорта товаров, производства потребительских товаров, оказания платных услуг населению, снижение энергоемкости и материалоемкости ВВП, ввод жилья. Характерно, что местные органы управления регионального уровня должны контролировать деятельность не только предприятий коммунальной собственности (всех уровней), но и республиканской.

Эти же вопросы вынуждены рассматривать и принимать по ним решения местные Советы при утверждении прогнозов экономического и социального развития. Например, Новолукомльский городской Совет, рассматривая вопрос о прогнозе на 2001 г., в качестве приоритетных направлений установил следующие:

- наращивание экспорта и услуг;
- развитие агропромышленного комплекса;
- развитие жилищного строительства;
- формирование эффективной системы здравоохранения.

В прогнозах фиксируются только “основные показатели” в отраслевом разрезе: производство товаров и услуг, экспорт, энергосбережение и т.д.

Как правило, Советам доводятся показатели, установленные вышестоящими органами.

Роль Советов как статистов в решении не собственных им вопросов просматривается на следующем примере. Решением Буда-Кошелевского районного Совета от 22.12.2000 г. дано общее поручение исполкому разработать программу по выходу из кризиса сельскохозяйственного производства, разработать и выполнить меры по стабилизации деятельности субъектов хозяйствования, взаиморасчетов, ликвидации долга за энергоносители, активизировать работу по наращиванию объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, изыскать дополнительные возможности для привлечения средств на жилищное строительство и социальные программы.

Такие же общие указания адресуются Советами предприятиям и организациям, причем независимо от формы собственности. Им предписывается “разработать мероприятия, обеспечивающие дальнейшее техническое развитие, повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции, товаров и услуг, наращивание экспорта, рационализацию импорта, снижение издержек производства, материалоемкости и энергоемкости продукции”.

5. Поддержка предпринимательства

Местные Советы ежегодно утверждают программы развития предпринимательства. Например, Барановичский городской Совет принял Программу поддержки малого предпринимательства на 2001 г. Выполнение программ предыдущих периодов обеспечило строительство торгового центра в одном из микрорайонов. Развитие предприятий малого бизнеса позволило занять свыше 6-ти тысяч человек. В течение 2000 г. проведено 3 аукциона по продаже городской коммунальной собственности. Субъектом малого предпринимательства приобретен 1 объект торговли, 2 права долгосрочной аренды помещений. Исполкомом преимущественное право получения в аренду предоставлялось субъектам, занимающимся производственной деятельностью и оказывающим услуги населению.

Однако из-за отсутствия площадей в г. Барановичи не создан бизнес-инкубатор, не отработан механизм предоставления на льготных условиях субъектам малого бизнеса неиспользуемых площадей и незавершенным строительством объектов коммунальной собственности.

Основные положения программ – развитие инфраструктуры поддержки малого бизнеса; разработка системы льгот для малых предприятий, создающих новые рабочие места, производящих товары и оказывающих услуги; финансирование мероприятий по поддержке малого бизнеса из бюджета; содействие в разработке бизнес-планов по выпуску импортозамещающей продукции; содействие в креди-

товании инвестиционных программ производителей; оказание содействия безработным гражданам в организации самостоятельной занятости.

6. Управление и распоряжение коммунальной собственностью

В соответствии с Конституцией и Законом РБ “О местном управлении и самоуправлении” к исключительной компетенции Совета относится определение порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью соответствующей территории. Закон не содержит норм, регулирующих правовой статус коммунальной собственности. В 1998 г. в Беларуси был принят новый Гражданский кодекс, в котором содержится несколько норм о коммунальной собственности в рамках гражданского оборота, определена ее общая (с точки зрения частного права) структура – казна и имущество коммунальных юридических лиц. В остальном коммунальная собственность, в отличие от республиканской, на уровне законодательных актов, включая декреты и указы Президента, специально не урегулирована. Можно использовать принцип “аналогии закона” и в определенной мере применять положения о республиканской собственности, поскольку обе являются разновидностями государственной собственности.

Для Беларуси характерна слабая регламентация коммунальной собственности и со стороны местных органов. Однако есть и примеры активного нормотворчества. Например, Заславльский Совет 28.12.2001 г. в соответствии с постановлением Совмина РБ от 10.08.2000 г. №1240 утвердил Концепцию управления имуществом, находящимся в собственности г.Заславля на 2001-2005 гг. Кроме того, Совет принял следующие правовые акты:

- Положение о порядке принятия решений при разногласиях в вопросах целесообразности разгосударствления и приватизации коммунальных объектов;
- Положение о порядке создания открытых акционерных обществ в процессе приватизации;
- Положение о порядке передачи на конкурсной основе в доверительное управление юридических и физических лиц акций ОАО, принадлежащих городу;
- Положение о проведении конкурсов по передаче в доверительное управление акций;
- Положение о порядке приема имущества в городскую собственность;
- Положение о порядке отчуждения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и неиспользуемых нежилых помещений;
- Положение о порядке согласования сделок по залогу имущества, находящегося в городской собственности.

Минский городской Совет делегировал исполкому право определить условия:

- владения и пользования отчуждаемыми объектами коммунальной собственности;
- залога коммунального имущества;
- аренды нежилых зданий и помещений;
- мены жилых помещений коммунальной собственности.

Брестский областной Совет делегировал исполкому следующий объем прав:

- право определения условий владения пользования и распоряжения областной собственностью;
- право выступать учредителем акционерных обществ, создаваемых в процессе приватизации;
- право введения особого права (“золотой акции”) государства на участие в управлении акционерными обществами;
- право устанавливать порядок продажи на льготных условиях и обмена акций на именные чеки “Имущество”.

Советы в одних случаях сами решают вопросы передачи (безвозмездной) коммунальных объектов в собственность других территориальных единиц или республиканскую собственность, часто через процедуру утверждения решений исполнительных комитетов. Например, Ляховичский Совет 23 марта 2001 г. утвердил решение исполкома о приеме в состав районной коммунальной собственности жилого помещения.

Буда-Кошелевский райсовет 2.10.2001 г. принял решение о порядке распоряжения имуществом, находящимся в районной собственности. Исполкому предоставлено право оперативного управления зданиями, сооружениями, помещениями, автотранспортом, находящимися на балансе и относящимися к районной собственности.

Государственные предприятия и организации распоряжаются и используют находящееся на их балансе имущество районной собственности на праве хозяйственного ведения. Это касается 8-ми совхозов и первого сельскохозяйственного унитарного предприятия, а также 22-х сельских Советов. Во-первых, право хозяйственного ведения может использоваться только по отношению к унитарным предприятиям, включая совхозы. Советы подпадают под гражданско-правовой статус учреждений и могут владеть имуществом только на праве оперативного управления. Во-вторых, что более важно, районный Совет не вправе устанавливать правовой режим имущества сельских Советов, т.к. это другой уровень коммунальной собственности.

По предложению райисполкома решением Буда-Кошелевского районного Совета от 22 марта 2001 г. производственное унитарное предприятие “Подсобное хозяйство “Нива” (за исключением социально-бытовых объектов) передано фермерскому хозяйству безвозмездно в постоянное владение и пользование.

22.03.2001 г. Совет принял решение о приеме в коммунальную собственность из республиканской здание бывшей АТС РУП “Гомельоблтелеком”.

7. Распоряжение природными ресурсами, охрана природы

Ляховичский райсовет 23.03.2001 г. принял решение о передаче в аренду гражданину водоема для организации платного любительского рыболовства и промыслового лова рыбы. Райисполкому поручено заключить договор аренды, согласованный с комитетом рыбоохраны Министерства природных ресурсов. Водный кодекс РБ в отличие от других актов, регулирующих распоряжение природными ресурсами (Кодекс о земле, Кодекс о недрах. Лесной кодекс) предоставляет Советам, а не только исполкомам принимать решения о распоряжении соответствующим ресурсом. Ляховичский Совет проявил активную позицию и сам рассмотрел вопрос сдачи в аренду водоема. Решение соответствует законодательству.

Заславльский Совет 28.12.2001 г. поручил исполкому рассмотреть вопрос о возможности выделения земельного участка НПО “Лозком”. Такое решение носит рекомендательный характер. Совет не наделен правом сам решить данный вопрос. Исходя из норм Кодекса о земле, решение Совета не является обязательным для исполкома.

Буда-Кошелевский районный Совет 22.03.2001 г. рассматривал вопрос о соблюдении природоохранного законодательства и обеспечении экологического благополучия населения района. В 1999-2000 гг. исполкомом принято 17 решений, ведутся работы по благоустройству улиц, производственных территорий, ремонту зданий. В 2000 г. ликвидировано 209 несанкционированных свалок. Очищено от засорения 38 га лесов. Произведен ремонт ряда очистных сооружений. Однако весь частный сектор не охвачен плановой очисткой. Это способствует возникновению несанкционированных свалок. Не приняты исчерпывающие меры по наведению порядка на механизированных дворах, фермах, складах горюче-смазочных материалов, прилегающих территориях. Требуется капитальный ремонт большинства навозохранилищ. В надлежащем санитарном состоянии находится 36% ферм и 40% мехдворов, что значительно ниже, чем в среднем по области. Не выполняется территориальная программа по улучшению водоснабжения населения. Более 70% водозаборных сооружений не отвечают санитарным требованиям. Не проводятся плановые ремонты и профилактические чистки резервуаров. Более половины колодцев не соответствуют санитарным требованиям. Концентрация железа в воде в 5 раз выше допустимой, однако строительство станции очистки затягивается из-за отсутствия финансирования. Из 19 очистных сооружений, пост-

роенных в поселках переселенцев, в рабочем состоянии находится только 4.

Совет рекомендовал исполкому внедрить в практику работы отчеты руководителей районных служб, сельских исполкомов, предприятий и организаций о соблюдении природоохранного законодательства, потребовать от руководителей принятия неотложных мер по устранению отставания в реализации программы улучшения водоснабжения, обеспечить систематическое освещение в СМИ результатов работы сельских исполнительных комитетов, организаций по улучшению санитарного состояния территорий. Дано поручение коммунальному предприятию ЖКХ осуществить меры по экономному использованию водных ресурсов.

8. Охрана прав и свобод граждан

Статус местных Советов депутатов как представительных органов государственной власти, обладающих верховенством в системе государственных институтов, предполагал их приоритетную роль в организации исполнения законов, обеспечении «социалистической» законности, охране государственного и общественного порядка, «социалистической» собственности, прав граждан и осуществлении народного контроля. В соответствии с директивами КПСС Советы должны были настойчиво и последовательно вести борьбу против пьянства и алкоголизма, совершенствовать работу по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних в учебных заведениях, трудовых коллективах и по месту жительства, своевременно выявлять лиц, уклоняющихся от общественно полезного труда, добиваться их трудоустройства и закрепления в коллективах. В деле обеспечения и охраны прав и законных интересов граждан местные органы государственной власти должны были координировать деятельность всех других органов, организаций и учреждений.

Закон «О местном управлении и самоуправлении» сохраняет прежний статус Советов и исполнительных комитетов как органов государственной власти. В силу этого сохраняются, правда, став еще более декларативными, если не сказать иллюзорными, функции местных властей в поддержании законности и правопорядка. В соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении» Советы призваны обеспечить охрану прав и свобод граждан. Хотя закон прямо закрепляет эту задачу только за Советами первичного уровня, это касается всех Советов и исполнительных органов. Любые их решения должны соблюдать и обеспечивать права и свободы граждан. В рамках всеохватывающей иерархической системы должен обеспечиваться эффективный контроль и отмена неправомερных актов. (На практике имеет место обратный эффект.) Местные органы обязаны организовать разъяснение за-

конодательства и оказание юридической помощи населению. На Советы и исполнительные комитеты возлагается задача проведения в жизнь на своей территории законов, других актов вышестоящих государственных органов, осуществление контроля за их соблюдением всеми расположенными на территории Совета организациями и гражданами, обеспечение общественной безопасности.

В соответствии с Законом РБ «О милиции» районные, городские, областные Советы депутатов создают милицию общественной безопасности. В ее состав входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой, дорожно-патрульной, паспортной служб, участковых инспекторов милиции, службы дознания, виз и регистрации, изоляторы временного содержания задержанных, спецприемники, приемники-распределители, учебные пункты и иные учреждения и подразделения. Милиция общественной безопасности входит в состав управлений и отделов внутренних дел исполнительных комитетов.

Согласно закону милиция несет ответственность перед Советами, подотчетна им и вышестоящим органам внутренних дел.

Например, один из местных Советов заслушал на сессии вопрос о работе милиции и общественных формирований города по предупреждению правонарушений. Предварительно было проведено анкетирование жителей. На сессии с отчетом выступил начальник отдела милиции. Были заслушаны содоклады депутатов. В решении сессии были отмечены как положительные, так и отрицательные моменты в работе милиционеров. В целом же депутаты выразили критическое отношение, прежде всего, руководствуясь данными социологического опроса жителей. Многие из них жаловались на невнимательность, отсутствие работы с нарушителями правил содержания собак и других домашних животных, с лицами, занимающимися самовольным строительством и захватом земель. Депутаты отметили, что в городе не ведется работа по поддержанию санитарного порядка. Намечился рост уличной преступности, в запущенном состоянии находится работа по предупреждению бытовых правонарушений. На низком уровне профилактика пьянства и алкоголизма. В антисанитарном состоянии находится медвытрезвитель.

Лидский городской Совет рассмотрел в марте 2001 г. рассмотрел вопрос о мерах по укреплению законности, усилению борьбы с преступностью. В решении отмечена необходимость значительного улучшения работы по выявлению преступлений экономической направленности. Районному отделу внутренних дел было поручено безотлагательно принять дополнительные меры по улучшению профилактической работы, особенно среди молодежи, повысить спрос с руководителей структурных подразделений за выявление и раскрытие правонару-

шений. Должны быть исключены факты необоснованных отказов в регистрации заявлений граждан, возбуждении уголовных дел.

30.08.2001 г. Ляховичский райсовет рассмотрел вопрос о состоянии преступности в районе. Отделу внутренних дел поручено вести активную работу с организованной преступностью, хищениями, взяточничеством и т.п. Инспекции по делам несовершеннолетних повысить эффективность индивидуально-профилактической работы с трудными подростками.

По инициативе местных органов власти созданы (воссозданы) добровольные народные дружины по поддержанию общественного порядка, Советы общественности при исполкомах по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Функционируют родительско-учительские патрули по контролю за поведением “трудных” подростков в вечернее время и профилактической работе в неблагополучных семьях. Однако в решениях Советов отмечается, что координация работы общественных формирований, использование потенциала общественности в обеспечении правопорядка находится не на должном уровне. Изучалась возможность создания муниципальной милиции.

На местах при исполкомах (председателях исполкомов) создаются координационные советы руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью и профилактике правонарушений. Например, такой орган действует при председателе Мингорисполкома. На одном из его заседаний рассматривались, в частности, вопросы:

1) о ходе выполнения решения Мингорисполкома “О комплексной городской программе по предупреждению хищений личного имущества из жилищ граждан и обеспечению сохранности жилищного фонда”;

2) о состоянии трудовой дисциплины на предприятиях города (в свете выполнения требований антиалкогольного законодательства).

Перед управлениями капитального строительства и жилищно-коммунального хозяйства была поставлена задача активизировать работу по вводу в эксплуатацию домов с реализованными техническими решениями по предупреждению хищений имущества граждан, поручено соответствующим органам внести предложения по финансированию установки в жилых домах металлических дверей с запорно-переговорными устройствами. Руководству ГУВД было дано указание на основе детального анализа способов, времени и мест совершения хищений реализовать дополнительные меры по предупреждению и раскрытию этого вида преступлений. По вопросу усиления борьбы с пьянством и алкоголизмом координационный совет также наметил ряд мер: обследование студенческих и рабочих общежитий; создание комиссий по борьбе с пьянством и их взаимодействие с

органами милиции; активизация правовой и антиалкогольной пропаганды в учебных заведениях и др.

Местным Советам предоставлено право принимать решения, предусматривающие за их нарушения административную ответственность в установленных пределах. Этот вопрос урегулирован в Кодексе об административных правонарушениях. В соответствии с Кодексом (ст.5) областным, Минскому городскому Совету депутатов в пределах, определяемых законодательными актами, предоставлено право принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам охраны общественного порядка, если они не урегулированы законом, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями, устанавливать карантинные правила, а также правила содержания улиц и придомовых территорий, торговли на рынках, за нарушение которых наступают ответственность, установленная Кодексом об административных правонарушениях.

9. здравоохранение

Барановичский Совет решением 14.06.2001 г. утвердил городскую программу “Здоровье народа” на 2201-2005 гг. Такие же программы утверждены другими Советами.

Утверждены городские программы по профилактике инвалидности и реабилитации инвалидов на 2001-2005 гг.

В марте 2001 г. Совет рассмотрел вопрос о работе по социальной адаптации лиц с ограниченными физическими возможностями. Исполкому поручено создать координационный совет с участием представителей государственных органов и общественных организаций во главе с зам. председателя исполкома, разработать для утверждения на следующей сессии Программу, определив в ней основные направления: предупреждение инвалидности и медико-социальная реабилитация; профессиональная реабилитация и трудоустройство; социальная защита; дети-инвалиды; организация культурно-массовой и спортивной работы для людей с ограниченными физическими возможностями.

Депутатам Совета поручено в своих округах, взять под контроль работу государственных организаций с семьями, имеющими инвалидов, и оказывать необходимое содействие. Президиуму Совета совместно с отделом социальной защиты регулярно не реже 1 раза в полугодие проводить прямые линии на городском радио и телевидении по проблемам инвалидов.

10. Образование

Ляховичский райсовет 14.06.2001 г. рассмотрел на сессии вопрос о работе отдела образования по реализации основных направлений реформы школы.

Исполком утвердил комплексную программу реформирования и развития образования на 1998-2007 гг. Создан районный координационный совет по реализации реформы во главе с зам. председателя исполкома. Ведется работа по переходу на 12 летний срок обучения с 6-летнего возраста с одновременным изменением содержания образования, развивается система дифференцированного обучения. В районе создано 5 лицейских классов, в которых обучается 120 учеников из 8 школ района. Процент охвата дифференцированным обучением учащихся 10-11 классов вырос с 49% в 1997 г. до 82 % в 2000 г. Однако Урожайнинская базовая школа находится в полуаварийном состоянии, во многих школах нельзя проводить качественное проветривание из-за ветхости оконных рам. Отсутствует вентиляция. В учебных мастерских всех школ оборудование изношено. В большинстве школ отсутствуют нормальные условия для занятий физкультурой и спортом. Требуется ремонт пищеблоков, приобретение оборудования, столовая посуда. Только в 2-х школах кабинеты информатики оснащены современной компьютерной техникой. В 6-ти школах отсутствуют компьютерные классы. Обеспечение учебно-наглядным материалом, справочно-энциклопедической литературой недостаточное.

Совет поручил отделу образования РИК обеспечить выполнение требований реформы школы по переходу на 12 летнее образование, обеспечить дальнейшее развитие системы воспитания учащихся, обратив особое внимание на работу ученических общественных организаций, активизировать работу по замене оборудования компьютерных классов. Руководителям колхозов, совхозов, предприятий и организаций совершенствовать шефские связи со школами, оказывать максимально возможную помощь.

Согласно решению Заславльского горсовета от 27.02.2001 г. установлен размер почасовой оплаты преподавателям высших учебных заведений, работающих в лицейских классах общеобразовательных школ города. Повышена ставка заработной платы учителям математики и информатики, обеспечивающим углубленное изучение данных предметов.

11. Развитие культуры

Фанипольский Совет 21.09.2001 г. рассмотрел вопрос о состоянии культурно-массовой работы. В городском Доме культуры функционирует 21 кружок и клуб по интересам, где занимается более 700 человек. Однако ему необходим ремонт, а кабинетам – новое оборудование и инструменты.

Совет утвердил график отчетных концертов городских организаций. Руководству Дома культуры поручено составить перспективную программу культурно-массовой работы с населением. Председателю исполкома поручено направить в вышестоящие органы ходатайство на изыскание средств на

ремонт Дома культуры, создать городскую комиссию для изучения материальной базы учреждений культуры города, провести анализ социального положения культработников. О ходе выполнения решения доложить на очередной сессии.

Фанипольский Совет рассмотрел вопрос о согласии с предложением главного архитектора Дзержинского района на размещение места захоронения останков погибших во время войны и возведения обелиска.

Ляховичский Совет 30.08.01 г. принял решение о мерах по возрождению в районе духовных ценностей и сохранению историко-культурного наследия. На территории района находится 14 усадебно-парковых ансамблей и фрагментов старинных усадеб. Отмечена положительная работа.

На сессии Белоозерского городского Совета 11.10.2001 г. рассматривался вопрос, что в доме культуры не хватает многих кружков (кройки и шитья, машинописи и др.), на низком уровне театрально-художественное оформление праздников.

Заславльский горсовет 22.06.2001 г. рассмотрел вопрос о соблюдении режима охранных зон памятников истории и культуры. Даны конкретные поручения ОВД, ГПО ЖКХ и др.

Анализ решений Советов депутатов показывает, что в большинстве случаев они касаются практически всех важных вопросов местной жизни. Содержание и стиль решений при этом указывают на “встроенность” местных органов власти в современный государственный механизм, по сути исключающий эффективное, системное решение этих вопросов. Такому положению вполне соответствует неконкретность, “размытость” актов местных органов власти, особенно когда речь идет о местной экономике и финансах. Советы не располагают реальными рычагами влияния на исполнительные структуры. Это проявляется в тех общих установках, которые адресованы исполнительным органам. На фоне принимаемых Советами решений вполне может создаться впечатление, что представительные органы смирились со своей ролью (вторичной) в механизме территориального управления в Беларуси. Нельзя не обратить внимания, что своеобразным рефреном звучат в решениях призывы к депутатам активизировать работу, чаще встречаться с избирателями.

Мы надеемся, что приведенная в обзоре информация и анализ помогут лучше представить реальную ситуацию на местах, конкретные социально-экономические, организационные и другие проблемы, которые ждут своего решения новым депутатским корпусом.

Александр КАРАМЫШЕВ,
кандидат юридических наук

Мирослав КОБАСА,
юрист, главный редактор
бюллетеня «Вестник самоуправления»

ИЗУЧАЕМ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ. ЛИТОВСКАЯ МОДЕЛЬ

В период с 12 по 19 мая группа белорусских специалистов в области местного самоуправления в составе 25 человек побывала в Центре обучения государственных служащих и служащих администраций самоуправления «Дайнава» в г. Друскининкай (Литва). В течение недели участники визита прошли курс обучения по вопросам самоуправления. Среди участников визита – 17 председателей и депутатов районных, городских и сельских Советов, представитель Центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, представители прессы, лидеры и активисты общественных организаций Беларуси.

Визит был организован в рамках совместного белорусско-шведского проекта Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапегги» и Агентством международного развития Шведской ассоциации местных властей (SALA-IDA).

Цель поездки – изучение литовской системы местного самоуправления в целом и, в частности, опыта работы Литовской ассоциации самоуправления.

Учебная программа была весьма насыщенной: занятия начинались в 9.00 и заканчивались в 18.00. В качестве лекторов выступали депутаты Сейма, высокопоставленные государственные служащие из Вильнюса, а также практики – сотрудники администраций самоуправлений из Друскининкай и Алитуса.

Участники визита в процессе обучения прослушали ряд лекций:

1. Система субъектов государственной власти и управления Литовской Республики.
2. Административно-территориальное деление Литвы.
3. Местное самоуправление: законодательство, проведение реформы, развитие и перспективы на будущее.
4. Выборы в органы самоуправлений.
5. Функции самоуправлений и Совета самоуправления; органы самоуправлений, их формирование и полномочия.
6. Совет самоуправления, его статус, полномочия, взаимосвязь с администрацией самоуправлений.
7. Финансы и имущество самоуправлений, бюджетный процесс.
8. Организация коммунальных услуг.

9. Региональное развитие.

Кроме теоретического курса, были организованы встречи с депутатами и администрацией Друскининкайского самоуправления, во время которых мы были ознакомлены с практикой организации социальных услуг (посещение дома престарелых), пожарной службы (посещение пожарной части), отдела образования (посещение гимназии) и Центра по европейской интеграции.

Один из учебных дней был посвящён работе Литовской ассоциации самоуправлений. Для этого специально была организована поездка в Вильнюс. Исполнительный директор ассоциации подробно рассказал о её целях, задачах, структуре и источниках финансирования, а также о практической работе Ассоциации и взаимодействии с государственной администрацией. После доклада и ответов на многочисленные вопросы состоялось краткое обсуждение полученной информации и рассмотрена возможность создания подобной Ассоциации в Беларуси. Очень хорошо была организована культурная программа визита: экскурсия по Вильнюсу и Друскининкаю, посещение Тракайского замка и музея М.-К.Чюрлёниса.

Особенно следует отметить радушное и внимательное отношение к нам сотрудников Центра, которое мы ощущали на протяжении всего визита. Это и ознакомительный вечер, и прощальный ужин, и великолепная организация нашего быта: уютная гостиница, отличное питание, великолепная атмосфера города-курорта (целебная вода, чистый воздух, красивая река, ухоженное городское озеро и т.д.). За время нашего пребывания в Центре «Дайнава» его сотрудники сняли видеофильм о нашей поездке, который был нам подарен по завершении визита.

Поездка в Центр «Дайнава» всем понравилась и, по оценкам её участников, была очень полезной, так как дала возможность ознакомиться с весьма интересным опытом создания и развития местного самоуправления у одного из наших ближайших соседей, позволила увидеть реальные результаты преобразований, принесла новые знакомства и дала очень богатую пищу для размышлений: «как нам обустроить Беларусь», приблизить жизнь белорусских граждан к жизни стран Европейского сообщества.

Андрей ЗАВАДСКИЙ,
юрист, член ревизионной комиссии
ОО «Фонд им. Льва Сапегы»

ТЕРНИСТЫЙ ПУТЬ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

(к 10-летию ОО «Фонд им. Льва Сапегы»)

Бурные политические, экономические и социальные процессы, происходившие в Беларуси на рубеже 80-90-х гг., с головой бросили в общественную работу десятки наших активных сограждан, ищущих перемен в жизни государства и желающих способствовать их осуществлению.

Наиболее эффективным путем реализации подобных планов многим представлялось избрание депутатами в Советы. Поэтому выборы 1990 г. привели к качественному изменению состава Верховного и многих местных Советов в различных регионах Беларуси.

Однако желание проводить преобразования всегда должно подкрепляться знаниями и опытом. Именно этого зачастую и не хватало демократически настроенным депутатам, которые были плохо знакомы с реальными механизмами власти, юридической и экономической основой деятельности местных Советов и исполкомов. Желание ускорить перемены в обществе постоянно наталкивалось на неспособность или бесправность Советов в решении важных и принципиальных вопросов, а отсутствие видимых изменений в жизни общества дискредитировало Советы в глазах населения.

Подобная ситуация породила у многих депутатов и в Минске, и в других городах желание переосмыслить свою работу и начать перемены в жизни общества с изменения в принципах и формах деятельности самих местных органов власти.

Опыт политических и экономических преобразований в соседних с Беларусью странах показывал, что успеха можно добиться на пути проведения системных реформ власти, направленных на децентрализацию управления, передачу сверху вниз максимального числа властных полномочий и создание в каждом объективно сложившемся сообществе граждан реальной системы местного самоуправления.

В 1991 г. ряд депутатов Мингорсовета, которые стали изучать европейский опыт и практику местного самоуправления, анализировать белорусские реалии в этой сфере, пришли к убеждению в необходимости объединить усилия всех неравнодушных в этом вопросе специалистов и граждан в рамках единой организации. Этот процесс был ограничен не только Минском: в каждом из областных центров и во многих районных центрах Беларуси нашлись единомышленники подобной идеи.

В июне 1992 г. более трех десятков депутатов местных Советов, преподавателей высших учебных заведений, деятелей науки и культуры, активистов политических партий собрались в Минске и созда-

ли новое общественное объединение – Белорусский республиканский Фонд поддержки демократических реформ им. Льва Сапегы. Организация была зарегистрирована в Министерстве юстиции 11 августа того же года. Возглавило работу объединения Правление во главе с его первым председателем, депутатом Минского городского Совета Георгием Куневичем.

В первую очередь работа организации была направлена на популяризацию идеи местного самоуправления, анализ белорусского и зарубежного законодательства в области деятельности местных органов власти и разработку на этой основе предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь и практики работы местных Советов и исполкомов.

С самого начала Фонд им.Л.Сапегы установил тесные взаимоотношения с зарубежными коллегами из Польши, Чехии, Литвы, Украины, России, Латвии, Германии, Венгрии, Эстонии. Изучение их опыта позволило начать серьезную образовательную деятельность в сфере местного самоуправления, приступить к разработке предложений нормативного порядка.

Уже в 1994 г. появились первая в Беларуси Концепция реформы местных органов власти, предусматривающая их организацию и деятельность на принципах Европейской Хартии местного самоуправления, и сопровождающий Концепцию пакет законопроектов, регламентирующих те или иные вопросы местного самоуправления и управления.

Одновременно в рамках сотрудничества с зарубежными коллегами и при поддержке международных гуманитарных организаций появилась возможность постоянного проведения в различных регионах Беларуси образовательных встреч, семинаров, круглых столов и конференций, посвященных проблемам местного самоуправления. По итогам учебных мероприятий лучшие и наиболее активные слушатели получили возможность совершить образовательные поездки в соседние страны, чтобы на практике ознакомиться с деятельностью самоуправления.

Росла и структура организации. В каждом из областных центров были созданы и действуют отделения Фонда им.Л.Сапегы со статусом юридического лица. Эти отделения стали настоящими ресурсными центрами для своих регионов. На их базе, помимо проблем развития местного самоуправления, решаются многие вопросы, связанные с формированием гражданского общества в Беларуси.

Благодаря своей деятельности организация значительно выросла численно. Членами организации являются около трехсот человек, а региональные группы существуют более чем в двадцати городах Беларуси.

К большому сожалению, процесс реформ в стране по вине ее центральных властных структур зашел в тупик, и в последние годы наблюдается всё большая централизация управления, лишение местных Советов остатков полномочий и, следовательно, полное игнорирование прав и мнения местных сообществ. Это чрезвычайно осложняет работу объединения. Тем не менее, вера в правильность избранного пути помогает членам организации продолжать свою работу.

В 1999 г. организация одной из первых прошла перерегистрацию и ныне называется Общественное объединение «Фонд им. Льва Сапеги». С 1997 по 2001 г. объединение возглавлял Мирослав Кобаса, а с 2001 г. председателем Правления является Александр Жучков.

За время существования объединение успешно выполнило 25 проектов, поддержанных различными гуманитарными инициативами. Через семинары и конференции объединения и его отделений прошло около 6000 человек, в рамках образовательной деятельности было подготовлено более 1000 специалистов в области местного самоуправления и развития гражданского общества. Усилиями членов объединения опубликовано 16 книг и брошюр, а также 17 тематических обзоров.

Больших успехов ОО «Фонд им. Л. Сапеги» добился на международной арене. С 1994 г. организация имеет представительство (статус гостя) в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, а с 2001 г. единственная из белорусских как государственных, так и негосударственных организаций – статус наблюдателя в этом европейском Форуме.

С 1996 г. специалисты объединения постоянно участвуют в заседаниях комиссии Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ по вопросам местного самоуправления.

Встреча десятилетия юбилей организации, хочется вспомнить и поблагодарить многих прекрас-

ных и искренних людей, внесших свой огромный вклад в деятельность организации, реализацию её целей и задач, в повышение её известности и престижа. Пожелаем им крепкого здоровья и успеха во всех начинаниях.

В настоящий момент члены организации реализуют несколько проектов в научно-исследовательской, образовательной и издательской сферах и надеются, что, вступая во второе десятилетие своего существования, Общественное объединение «Фонд им. Л. Сапеги» преодолает трудности на пути к реальному местному самоуправлению, что его деятельность будет способствовать положительным изменениям в жизни нашего общества и интеграции Беларуси в Европейское сообщество в качестве уважаемого и равноправного партнера.

Центральный офис:

Минск: тел./факс: (017) 234 37 91, 289 37 11,
тел.: (017) 210 13 22
e-mail: sapieha@user.unibel.by
адрес: 220123, ул. В. Хоружей, 13-416
Александр Жучков,
председатель Правления

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 26 65 69
Геннадий Проневич

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25
e-mail: sapega@vitebsk.net
Христофор Желяпов

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71
e-mail: yuri@bsf.gomel.by
Юрий Воронежцев

Гродно: тел./факс (0152) 33 33 55
e-mail: khilmanovich@inbox.ru
Владимир Хильманович

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17
e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by
Владимир Шанцев

Вестник самоуправления, 2002, №3 Информационный бюллетень.
Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».
Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.
Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор Мирослав КОБАСА
Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ОО «Фонд имени Льва Сапеги».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В. Хоружей, 13-416
Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791
E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».
Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

