

# ВЕСТНИК

2003, №1(5)

Самоуправление – фундамент правового государства

# САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

## ИЗУЧАЕМ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Вопросы организации и деятельности местных органов власти привлекают в последнее время все большее внимание как специалистов в области местного управления и самоуправления, так и представителей общественных, политических и профсоюзных объединений Беларуси. Подобное пристальное внимание к процессам местного самоуправления обусловлено пониманием неэффективности работы этого правового института и необходимостью повышения его роли в жизни белорусского общества.

В связи с актуальностью поднятой проблемы в настоящее время реализуется проект, направленный на изучение организации системы местного самоуправления в зарубежных странах. Партнерами в этом проекте выступают ОО «Фонд им. Льва Сапегі» и Агентство международного развития Шведской ассоциации местных властей (SALA-IDA). Финансируется проект Шведским агентством международного развития (SIDA). В рамках этого проекта 14-15 декабря 2002 г. в г.Могилеве состоялся семинар «Основы местного самоуправления зарубежных стран».

На семинаре был представлен опыт организации системы местного самоуправления Швеции, Польши и Литвы. Часть лекций была посвящена ситуации с местным самоуправлением в Беларуси. В семинаре приняли участие 32 активиста общественных организаций и политических партий.

Целью семинара была демонстрация зарубежного опыта и анализ ситуации в сфере самоуправления в Беларуси.

Шведская делегация была представлена консультантами Шведской ассоциации местных властей (SALA) г-жой М. Бьёрклунд, вице-мэром г.Гётеборга и г-ном Й.Рейнхольдссоном, а также, менеджером проектов Агентства международного развития Шведской ассоциации местных властей (SALA-IDA) г-ном А.Пироговым.

## СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	<b>М.КОБАСА. Изучаем зарубежный опыт</b>
С.2	<b>А.ЗАВАДСКИЙ. Гарантии деятельности местного самоуправления</b>
С.8	<b>М.ПЛИСКО. Правовой статус Центральной комиссии по выборам</b>

Выступления шведских экспертов позволили участникам семинара ознакомиться с такими важными аспектами функционирования местного самоуправления, как:

- организация системы местных органов власти;
- управление коммунальной собственностью и деятельность коммунальных предприятий;
- финансовые основы местного самоуправления;
- гарантии деятельности местных органов власти.

Один из докладов шведских экспертов был посвящен принципам Европейской Хартии местного самоуправления и реализации этих принципов на примере Швеции.

С докладом о системе местного самоуправления Польши выступил профессор Радомского политехнического института, в прошлом вице-мэр г.Радомы г-н Кшиштоф Тэлька. Его доклад был посвящен таким вопросам, как:

- роль и место местного самоуправления в осуществлении публичной власти;
- соотношения модели польского самоуправления и Европейской Хартии;
- структура задач и компетенция органов местного самоуправления и государства;

*(Окончание на стр.12)*

**Андрей ЗАВАДСКИЙ,**  
специалист **Общественного объединения**  
**“Фонд имени Льва Сапегы”**

## ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

### 1. Роль и виды гарантий местного самоуправления

Трудно переоценить роль местного самоуправления, которое в силу своей правовой сущности является не только одним из важнейших институтов, но, по существу, и фундаментом гражданского общества. Именно местное самоуправление дает возможность гражданам непосредственно участвовать в управлении общественно-значимыми делами, в решении экономических и социальных проблем, выражать свои интересы наиболее свободно и полно.

С рациональной точки зрения именно государство должно быть заинтересовано в развитии местного самоуправления, поскольку оно исполняет роль связующего звена между гражданами и государственными органами, а, кроме того, само местное самоуправление принимает на себя значительный объем задач и проблем, до сего времени находившихся в ведении государства.

Однако, как и любому правовому институту, местному самоуправлению должны быть предоставлены определенные гарантии, которые позволяют:

- обеспечить самостоятельность и независимость местного самоуправления;
- обеспечить стабильность и эффективность деятельности местных органов власти;
- стимулировать дальнейшее развитие местного самоуправления.

Под гарантиями местного самоуправления принято понимать общие гарантии и специальные гарантии.

К общим гарантиям местного самоуправления относится достигнутый уровень развития страны, т.е. те экономические, политические, социальные и духовные отношения, которые сложились в обществе.

Под специальными гарантиями понимаются правовые средства, обеспечивающие нормальное строительство и функционирование местного самоуправления.

Таким образом, в комплексе гарантий, свойственных местному самоуправлению, следует выделить, с одной стороны, экономические, политические, духовные и организационные гарантии, а с другой – юридические гарантии.

К экономическим гарантиям местного самоуправления относится существующая экономическая система общества, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода

экономической деятельности, признание и равная защита различных форм собственности, в том числе муниципальной или коммунальной собственности, а также закрепление в этой собственности земли и других природных ресурсов. К этому виду гарантий относится также законодательное закрепление экономической и финансовой основ местного самоуправления.

Политические гарантии связаны с демократической, правовой, социальной сущностью государства, существованием в стране народовластия и политического режима, носящего демократический характер, а также со степенью децентрализации власти.

К духовным гарантиям необходимо отнести существующую в стране систему культурных и идеологических ценностей, общий уровень общественного сознания и, в частности, правосознания.

К организационным гарантиям относится разделение систем местного самоуправления и государственной власти, информационно-методическое обеспечение деятельности местных органов власти, создание системы подготовки муниципальных служащих, т.е. служащих непосредственно местных органов власти.

К юридическим гарантиям местного самоуправления относятся:

- закрепление в законодательстве правового статуса местного самоуправления;
- обеспечение законности в деятельности органов местной власти;
- обязательность исполнения решений местного самоуправления и их органов;
- обязательность рассмотрения предложений органов местного самоуправления;
- создание механизма ответственности органов местного самоуправления, депутатов и должностных лиц;
- запрет на ограничение прав субъектов местного самоуправления;
- запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти и их должностными лицами;
- запрет на совмещение работы в представительных и исполнительных органах местной власти;
- обеспечение судебной защиты прав субъектов местного самоуправления.

В Конституции Беларуси закреплён целый ряд принципов и норм, которые должны свидетельствовать о развитии и укреплении демократии. Установле-

на свобода слова, информации и собраний. Декларируется право граждан участвовать в управлении государственными и местными делами. В установленные законом сроки проводятся выборы, в законодательстве присутствуют положения о референдуме, правотворческой инициативе и иных формах непосредственной демократии.

Однако действующее законодательство, а тем более тенденции его развития, свидетельствует о непонимании белорусским законодателем принципиальной значимости процесса децентрализации публичной власти в государстве, роли местного самоуправления и важности передачи максимально возможного объема полномочий сверху вниз.

В итоге местные органы власти Беларуси фактически огосударствлены, институт местного самоуправления в нашей стране практически не работает, а сами гарантии обеспечения его прав и возможностей в большинстве случаев либо не действуют, либо просто отсутствуют.

В связи с этим интерес представляет краткий анализ действующего законодательства Беларуси и практика его применения в отношении ряда перечисленных гарантий местного самоуправления.

## **2. Местное самоуправление как форма народовластия**

Рассмотрение проблемы гарантий начнем с ответа на вопрос: “Реализуется ли у нас в стране в полном объеме принцип народовластия?”

Этому фундаментальному, с политической точки зрения, вопросу посвящена статья 3 Конституции, где указано, что народ Беларуси является единственным источником государственной власти и носителем суверенитета. Осуществляет он свою власть при этом либо непосредственно, либо через представительные и иные органы власти.

Данная формулировка сразу вызывает ряд вопросов принципиального характера. Следует ли из статьи 3, что в Республике Беларусь существует публичная власть только одного вида – государственная? Существует ли в таком случае иная публичная власть в виде местного самоуправления, и если существует, то каково ее соотношение с властью государственной?

Вопросы эти отнюдь не праздные. В соответствии с законодательством и европейских стран, и Беларуси народовластие может быть реализовано непосредственно или через органы власти. В свою очередь, органы власти, следуя зарубежной практике, подразделяются на государственные органы и органы местного самоуправления. При этом не только подразумевается, но и прямо указывается, что органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий и не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, выдерживается определенный баланс между центральными и местными органами власти, одинаково необходимыми в политической системе государства, как необходимы птице для полета оба ее крыла.

Ответ на вопросы, возникшие при анализе белорусского законодательства, дает формулировка статьи 12 Закона “О местном управлении и самоуправлении”. В ней прямо указывается, что избираемые гражданами Советы (т.е. органы местного самоуправления) являются представительными государственными органами. Подобное огосударствление Советов ограничивает право граждан на формирование негосударственной представительной публичной власти.

Местные исполнительные комитеты и администрации в соответствии со статьей 9 указанного Закона, являясь органами местного управления, назначаются вышестоящими государственными структурами, а следовательно, формируются без учета мнения граждан и не несут перед ними ответственности за результаты своей деятельности.

Как указывалось выше, народ в соответствии с Конституцией и законодательством Беларуси вправе осуществлять свою власть непосредственно. Одной из форм реализации упомянутого права является местный референдум. Однако более чем за десятилетний период существования данной нормы в законодательстве право граждан на местный референдум еще ни разу не было реализовано ни в одной из административно-территориальных единиц Беларуси.

Причиной тому служат не столько сложные процедуры инициирования местного референдума, сколько отсутствие в стране политического режима, приверженного принципам демократии. Отсутствие демократического режима выражается в колоссальном административном давлении исполнительных органов власти на физических и юридических лиц, а также в фактической правовой незащищенности граждан и организаций при проявлении ими инициатив и отстаивании своих интересов. Это происходит на фоне ограничения государством гласности в обсуждении вопросов управления, местного самоуправления и участия граждан в принятии решений.

Таким образом, можно заключить, что граждане Беларуси не в состоянии в полной мере реализовать принцип народовластия ни непосредственно, ни через органы местной власти.

## **3. Правовой статус местного самоуправления**

Целый ряд вопросов возникает при анализе закрепленного в законодательстве правового статуса местного самоуправления.

Дело в том, что хотя Конституция Беларуси и содержит раздел V “Местное управление и самоуправление”, в котором освещаются основные функции и процедуры деятельности местных органов вла-

ти однако, в указанном разделе не определена их политико-правовая природа и место в системе публичной власти. Конституция не закрепляет статус местных сообществ как субъектов права. В ней даже не оговаривается самостоятельность местных органов власти в рамках их собственной компетенции.

Ни в одной из статей упомянутого раздела Конституции не раскрыты фундаментальное понятие и принципы местного самоуправления, его соотношение с органами государственного управления. Зарубежный же конституционный опыт свидетельствует, что данные вопросы, традиционно рассматриваются еще в первых статьях основного закона, в его базовых определениях.

Белорусская Конституция, к сожалению, отходит от подобной традиции и не декларирует местное самоуправление как одну из основ конституционного строя. Говоря об осуществлении народом своей власти через представительные и иные органы власти, законодатель не проводит различия между формируемым сверху государственным управлением и местным самоуправлением, которое должно формироваться самим территориальным сообществом.

#### **4. Понятие и сфера деятельности местного самоуправления**

Закон “О местном управлении и самоуправлении” в статье 2 дает понятие местного самоуправления в Республике Беларусь как формы организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Из первой части этого определения можно сделать вывод о понимании законодателем местного самоуправления всего лишь как организационной формы, которая может иметь необязательный или временный характер, если предпочтение отдано иным формам управления.

В то же время основной источник в сфере муниципального права – Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 г., определяет местное самоуправление несколько по-иному. В соответствии со статьей 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и реальная способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории.

Таким образом, европейское законодательство указывает на местное самоуправление не просто как на организационную форму, а как на правовую катего-

рию, определяющую явление, изначально присущее территориальному сообществу граждан и формируемым ими местным органам власти. Вследствие этого местное самоуправление имеет непреходящий характер, а граждане не могут быть лишены данного права.

Нельзя не отметить ещё одно не менее существенное различие трактовок местного самоуправления белорусским законодательством и европейскими нормативными документами. В соответствии со статьей 2 белорусского Закона местное самоуправление осуществляется для решения различных вопросов местного значения. Между тем статья 3 Европейской Хартии предполагает в основе деятельности местного самоуправления регламентацию значительной частью государственных дел и управление ими.

Таким образом, белорусское законодательство переводит местное самоуправление в разряд второстепенного института, занятого решением локальных (в значении “незначительных”) задач. Европейский же подход в первую очередь говорит о децентрализации власти и перераспределении между равноправными властями всего комплекса проблем. Причем местным органам власти достаются проблемы хотя и локальные по форме, однако государственные по общественной значимости.

Критерием распределения полномочий является принцип субсидиарности, в соответствии с которым каждая проблема должна решаться на уровне власти, максимально приближенном к гражданам. Передача решения проблемы на иной уровень власти происходит только в случае невозможности ее решения на данном уровне.

#### **5. Коммунальная собственность и местное самоуправление**

В соответствии со статьей 13 Конституции Республики Беларусь вся собственность в нашей стране представлена двумя формами – государственной и частной. При этом государственная собственность является многоуровневой и подразделяется на республиканскую и коммунальную. Из этого следует, что в пользовании и распоряжении местных органов власти находится не более как подвид государственной собственности.

Более того, в той же статье Конституции указывается, что земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства, а недра, воды и леса составляют исключительную собственность государства.

В то же время не подлежит сомнению, что именно коммунальная или муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления. Без возможности полного владения, использования и распоряжения которой местное самоуправление не в состоянии решить возложенные на него задачи и тем самым дискредитирует себя.

Если обратиться к опыту зарубежного законодательства, то следует указать на подход, существующий в российской Конституции. В соответствии со статьей 8 в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Статья же 9 провозглашает, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Таким образом, российское законодательство определяет, что местным органам власти присуща муниципальная форма собственности, которая и составляет их экономическую основу. Более того, во владении, пользовании и распоряжении местных органов власти посредством муниципальной собственности могут находиться природные ресурсы, которые наряду с муниципальной собственностью гарантируют возможности местного самоуправления по решению возложенных на него задач.

### **6. Источники финансирования местного самоуправления**

Европейская Хартия местного самоуправления в статье 9 определяет право местных органов власти на получение и распоряжение собственными финансовыми средствами, необходимость для осуществления своих полномочий. Более того, европейские документы устанавливают соответствие между объемом финансовых средств и объемом полномочий, закрепленных за конкретным местным самоуправлением.

Белорусский Закон “О местном управлении и самоуправлении” в статье 40 определяет, что финансовые ресурсы органов местной власти состоят из бюджетных и внебюджетных средств местных представительных и исполнительных органов власти, а также органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из средств вышестоящего бюджета.

Уже в данном определении заложена фальшь, т.к. местные Советы в принципе не располагают собственными финансовыми средствами и даже не имеют счетов в банке. Аналогичная картина наблюдается и с территориальным общественным самоуправлением. И Советы, и КОСы являются просителями перед местными исполнительными органами власти, которые по своему усмотрению формируют и исполняют бюджеты административно-территориальных единиц. Между тем, как было указано выше, местные исполнительные органы власти в Беларуси прямо входят в структуру государственной власти и не обременены ответственностью перед населением соответствующей территории.

Вопросы выделения дотаций и субсидий решаются не на основе предварительного и прозрачного для

контроля расчета, а с учетом множества субъективных факторов, причем средства, даже выделенные тем или иным местным органам власти, зачастую не доходят до адресата или доходят в совершенно недостаточных объемах.

Между тем зарубежная практика использует в качестве инструмента поддержания местного самоуправления, не располагающего достаточными собственными средствами, метод выравнивания бюджетов, при котором все субъекты финансовых взаимоотношений живут по заранее известным, понятным и справедливым правилам.

### **7. Законность деятельности местного самоуправления**

Одним из основополагающих принципов местного самоуправления и его важнейшей составляющей является законность. В частности, в статье 49 Закона “О местном управлении и самоуправлении” указывается, что решения референдумов, Советов, исполнительных комитетов, местных администраций, органов территориального общественного самоуправления, собраний должны соответствовать законодательству Республики Беларусь.

Режим законности по-разному проявляется в деятельности государственных органов, субъектов хозяйствования, общественных организаций, граждан. Так, государственные органы в своей деятельности преимущественно руководствуются принципом “дозволено только то, что прямо предписано”. В то же время другим субъектам предоставлена значительно большая свобода, подразумевающая, что “все не запрещенное является дозволенным”.

Правовой режим местного самоуправления сочетает оба эти принципа. Хотя оно действует преимущественно на основе правовых предписаний, но не ограничено только ими. В части 2 статьи 4 Европейской Хартии местного самоуправления предусматривается право территориальных сообществ (их органов) проявлять инициативу по любому вопросу, не исключенному законом из их ведения или не отнесенному к компетенции других органов.

Таким образом, принцип законности связан с нормативно закрепленным принципом самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Законность должна обеспечиваться, в первую очередь, самостоятельной ответственной деятельностью местных властей.

Тем не менее, на начальном этапе становления децентрализованного управления при еще несовершенном законодательстве, неразвитом политическом и правовом сознании граждан, недостаточном владении чиновниками технологиями управления данный принцип не должен возводиться в абсолют. С другой стороны, однако, нельзя допустить, чтобы эта деятель-

ность стала неэффективной, и здесь важную роль призваны сыграть организационно-методическая помощь местным органам власти и государственный контроль.

В белорусском законодательстве отсутствует понятие территориального сообщества и разговор идет лишь о более узком понятии – об органах местной власти. Право на инициативу декларируется в статье 18 Закона “О местном управлении и самоуправлении”, однако про реализацию ее положений на практике можно говорить с большим сомнением. Так, действительно, Советы в нарушение упомянутой статьи Закона лишены возможности самостоятельно образовывать свои органы, определять их структуру и полномочия, а тем более устанавливать расходы на их содержание.

Реализация принципа законности в местном управлении и самоуправлении зависит и от того, как будет выполняться другой принцип – сочетания местных и государственных интересов. Правовой механизм, как указывалось выше, должен обеспечивать баланс между ними. А он будет достигаться только тогда, когда местные власти получают эффективные средства регулирования территориальной экономической и социальной среды, смогут обеспечивать воспроизводство территориального потенциала. Подобный подход, в свою очередь, предъявляет дополнительные требования к законодательству, которое должно стать гибким правовым регулятором.

Законодательство государств с развитой системой местного самоуправления предусматривает процедуру согласования актов местных властей с государственными органами. Как правило, это касается важных вопросов, таких, как отчуждение значимого объекта коммунальной собственности, установление местных налогов и сборов, получение займа. Это может происходить, если решение органа самоуправления затрагивает интересы иного территориального сообщества. Причем подобный контроль используется как в отношении задач, делегированных государством, так и в отношении собственных задач самоуправления.

### **8. Ограничение прав местного самоуправления**

Нужно отметить, что зарубежное законодательство не предоставляет органам государственного управления полномочий вмешиваться в работу местных органов власти, направлять и координировать ее. Так, в части 4 статьи 4 Европейской Хартии говорится, что полномочия местного самоуправления не должны сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией. Законы устанавливают конкретные права для каждого центрального органа, конкретные вопросы, подлежащие контролю. Их круг достаточно широк, но существует постоянная тенденцию к его сужению.

Европейская Хартия местного самоуправления не

устанавливает каких-либо конкретных форм, процедур контроля. В статье 8 Хартии определены лишь три общих требования:

- осуществление контроля только в формах и в случаях, предусмотренных законом;
- применение контроля над целесообразностью только в отношении порученных местным властям задач;
- соблюдение соразмерности вмешательства с охраняемыми интересами.

В связи с тем, что Европейские страны имеют вековой опыт взаимодействия государства и территориальных сообществ и создали необходимые предпосылки для углубления децентрализации управления и расширения самостоятельности местных властей, в статье 4 Хартии определено, что полномочия местных властей должны быть, как правило, полными и исключительными.

В Республике Беларусь осуществляется контроль за законностью деятельности местных органов самоуправления и управления. Контроль обеспечивается, во-первых, органами прокуратуры и судами при поступлении жалоб и исков. Во-вторых, Президентом, Советом Республики Национального собрания, Советом Министров, Комитетом государственного контроля, другими центральными органами государственного управления, вышестоящими Советами и исполкомами.

Однако результаты данного контроля могут повлечь юридические последствия только в том случае, если жители выступят с инициативой о досрочном роспуске Совета или сам Совет захочет отменить свое неэффективное решение. Иных правовых путей отмены решений органа местной власти в случае непротиворечия их законодательству не существует.

При формировании состава исполкомов, назначении руководителей отделов и управлений, решении ряда других вопросов, где требуется согласие (согласование) вышестоящих или нижестоящих органов, обеспечивается предварительный контроль. Он осуществляется с точки зрения законности, но в большей степени с точки зрения целесообразности предполагаемого решения и учета местных интересов.

Одни контролирующие органы проводят “общий” контроль за соблюдением законодательства по всем направлениям деятельности. Это касается Президента, Правительства, Совета Республики, местных Советов и исполкомов, органов прокуратуры, судов. Другие осуществляют “специальный” (надведомственный, отраслевой) контроль по отдельным вопросам – комитет госконтроля, министерство финансов, министерство по управлению государственным имуществом, другие центральные органы управления.

Рассмотрение споров в соответствии со статьей 122 Конституции между различными уровнями администрации в Беларуси возможно только в порядке административной субординации вышестоя-

щему органу – Совету или исполнительному комитету, правительству или Президенту страны. При этом в Беларуси отсутствует закон об административной процедуре.

Нужно отметить, что организационный механизм контроля за местными Советами и исполкомами в законодательстве не закреплен. Например, не определено, в какой срок, какие решения и в какие органы должны направляться для осуществления контроля. Установлено только общее право контролирующих органов, причем только общереспубликанского уровня, затребовать и получать необходимую информацию. Такой упрощенный подход снижает результативность контроля.

### 9. Судебная защита местного самоуправления

Возможности судебной защиты местного самоуправления посвящена статья 11 Европейской Хартии местного самоуправления, где указывается, что территориальным общностям должно быть предоставлено право обращаться в суд для свободного осуществления своих полномочий и уважения принципов местного самоуправления.

В статье 122 белорусской Конституции и статье 49 Закона “О местном управлении и самоуправлении” говорится о праве граждан и организаций обжаловать в суд незаконные решения местных органов власти и управления. Обратиться можно в общий или хозяйственный суд. Предметная компетенция этих судов наиболее полно определена в совместном постановлении Пленума Верховного Суда и Пленума Высшего Хозяйственного Суда от 23.03.1995 г. “О разграничении подведомственности дел между общими и хозяйственными судами”.

Хозяйственным судам (областей и г.Минска) подведомственны споры, в которых стороной выступают юридические лица и граждане-предприниматели, если спор возник в связи с их хозяйственной деятельностью. Они могут обратиться в хозяйственный суд с иском о признании решения местного Совета или акта исполнительного органа, ущемляющих их права и законные интересы и не носящих нормативного характера. Для такого требования действует общий срок исковой давности – 3 года с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права.

Общим судам подведомственны споры, в которых стороной является гражданин, не имеющий статуса предпринимателя. Кроме того, в общих судах рассматривается ряд других вопросов, например, жалобы инициаторов проведения референдума на отказ исполкома в регистрации инициативной группы. По-

рядок рассмотрения дел определен в Гражданском процессуальном кодексе Республики Беларусь.

Высшему Хозяйственному Суду подведомственны экономические споры между Республикой Беларусь и административно-территориальными единицами, споры о признании недействительными ненормативных актов республиканских и местных органов, не соответствующих законодательству и нарушающих законные интересы административно-территориальных единиц.

В Хозяйственном процессуальном кодексе определено, что Высший Хозяйственный Суд рассматривает споры о признании недействительными нормативных актов республиканских органов государственного управления или иных государственных органов, не соответствующих законодательству и нарушающих права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Рассмотрение дела будет осуществляться по правилам хозяйственного судопроизводства, установленным в Хозяйственно-процессуальном кодексе Республики Беларусь.

Однако в законодательстве Беларуси отсутствует право на судебную защиту самоуправления при принятии государственными органами власти незаконных актов, например, в сфере административно-территориального устройства в связи с ликвидацией субъектов местного самоуправления.

Кроме того, местные власти не вправе инициировать производство в Конституционном Суде. Система административных судов в Беларуси также отсутствует. А институт омбудсмена (парламентского уполномоченного) в Беларуси только планируется ввести.

Безусловно, отсутствие надлежащей судебной защиты и сведение всех возникающих разногласий только к административной процедуре их рассмотрения в порядке подчиненности объясняется все тем же отсутствием разделения компетенции государственных и местных органов власти, а также зачисление муниципальных структур в разряд государственных.

Вышесказанное со всей остротой ставит вопрос о гарантиях, обеспечивающих организационную и экономическую самостоятельность субъектов самоуправления, защиту прав граждан определенной местности с помощью правовых средств. В связи с этим одним из направлений процесса реформирования местных органов власти должно стать конституционное и законодательное закрепление юридических, экономических, организационных и политических гарантий местного самоуправления.

**Михаил ПЛИСКО,**  
**юрист, главный редактор**  
**журнала «Адкрытае грамадства»**

## **О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ И МЕСТЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПО ВЫБОРАМ И ПРОВЕДЕНИЮ РЕСПУБЛИКАНСКИХ РЕФЕРЕНДУМОВ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Правовой статус органов государственной власти и общественных объединений закрепляется Конституцией и законами Республики Беларусь. Он определяет место, которое они занимают в системе государственного и общественного управления, а также раскрывает механизм взаимодействия их между собой. Например, правовой статус таких органов государственной власти, как Национальное собрание и Совет Министров, достаточно чётко проработан и не вызывает каких-либо существенных разногласий среди юристов. Национальное собрание представляет законодательную ветвь власти государства, а Совет Министров – исполнительную. То же самое можно сказать и об общественных объединениях, в том числе и политических партиях, которые не входят в систему государственных органов власти. В отличие от государственных органов они не наделены властными полномочиями, и решения их полномочных органов не носят обязательного характера. Однако у нас имеется орган, наделённый властными полномочиями, – Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов, – правовой статус которого недостаточно чётко прописан в законодательстве. Это приводит к разным трактовкам правового статуса Центральной комиссии и её места в системе органов власти.

Некоторые исследователи полагают, что «система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти, однако Центральная комиссия является государственным органом, осуществляющим подготовку и проведение выборов и референдумов в Республике Беларусь в соответствии с компетенцией, установленной соответствующими законами. Нижестоящие избирательные комиссии по своему статусу являются общественными образованиями» (см.: Альфер С.А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Научно-правовое и практическое пособие. Минск, 2001, с.8.).

Трудно не согласиться с утверждением, что Центральная комиссия является государственным органом власти. Большинство юристов придерживается именно этой точки зрения. Действительно, в соответствии со ст.6 Закона Республики Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» от 30 апреля 1998 года «решения Центральной комиссии, принятые в пределах её полномочий, обязательны для исполнения всеми государственными органами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями». Закон наделил Центральную комиссию правом контроля на всей территории Республики Беларусь «за исполнением законодательства о выборах, референдуме, отзыве депутатов и членов Совета Республики» (ст.26 Избирательного кодекса). Подобного рода полномочия характерны и для других органов государственной власти. Кроме этого, Центральная комиссия осуществляет свою деятельность на постоянной основе и является юридическим лицом (ст.1 Закона о Центральной комиссии), а председатель, секретарь и работники аппарата Центральной комиссии «относятся к категории служащих государственного аппарата» (ст.7 Закона о Центральной комиссии). Тем не менее, ни в Конституции Республики Беларусь (ст.71), ни в Законе о Центральной комиссии, ни в Избирательном кодексе (смотри, например, ст.ст.11, 12, 25, 26, 32, 33), ни в каком-либо другом законодательном акте прямо не сказано, что Центральная комиссия является государственным органом власти. Трудно сказать, по какой причине это было сделано, возможно, в силу недостаточной правовой проработанности этого вопроса. Однако вряд ли это произошло случайно, поскольку при более подробном рассмотрении правового статуса Центральной комиссии нельзя не заметить некоторые особенности, которые лишь подчёркивают особое место этого органа власти в системе государственного управления. В первую очередь это касается нормативных ак-



тов – Постановлений, которые принимает Центральная комиссия. Остановимся на этом вопросе подробнее.

В ст.1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. говорится, что нормативный правовой акт – это «официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного **государственного органа** (должностного лица) (Выделено мною. – М.Плиско) или путём референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение». Эта же статья указанного Закона гласит, что нормотворческим органом является государственный орган, который уполномочен принимать (издавать) нормативные правовые акты. Если буквально понимать содержание этой статьи, то получается, что Постановления, принимаемые Центральной комиссией, нельзя считать нормативными правовыми актами, поскольку ни в одном законе она не названа государственным органом власти.

Во второй статье Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» приведены виды нормативных правовых актов и дан исчерпывающий перечень государственных органов власти, которые имеют право их принимать. Это – Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь (Пленум Верховного Суда Республики Беларусь), Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь (Пленум Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь), Генеральный прокурор Республики Беларусь, Национальный банк Республики Беларусь (Правление Национального банка Республики Беларусь, Совет директоров Национального банка Республики Беларусь), а также республиканские органы государственного управления, под которыми имеются в виду министерства, комитеты и ведомства. Среди этого перечня государственных органов власти Центральная комиссия опять-таки не упоминается. С другой стороны, Центральная комиссия не упоминается и в ст.3 упомянутого Закона, в которой перечислены правовые акты, не являющиеся нормативными, и говорится о том, кто их может принимать: президент Республики Беларусь и председатели палат Национального собрания Республики Беларусь. Ст.18 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»

предусматривает, что «принятые нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь подлежат обязательной юридической экспертизе, проводимой Министерством юстиции Республики Беларусь». Как известно, Постановления Центральной комиссии не проходят юридическую экспертизу в Министерстве юстиции. Это означает, что нормативные акты Центральной комиссии – Постановления – готовятся самой Центральной комиссией и её штатным юридическим аппаратом. Если бы они проходили юридическую экспертизу, то наверняка можно было бы избежать случаев, когда принятые Центральной комиссией Постановления не соответствовали Избирательному кодексу и другим нормативным правовым актам Республики Беларусь. Приведём несколько наиболее характерных примеров.

Во второй части ст.55 Избирательного кодекса говорится, что «вскрытие ящиков для голосования и подсчет голосов при проведении выборов, референдума осуществляются поочередно: вначале подсчитываются бюллетени, находившиеся в ящике для голосования, использовавшемся при досрочном голосовании, затем – находившиеся в переносных ящиках, использовавшихся при голосовании по месту нахождения избирателей, и после этого – в ящиках для голосования, находившихся в день выборов в помещении участка для голосования». Несмотря на чёткое требование Закона вести подсчёт голосов отдельно, в «Протоколе участковой избирательной комиссии о результатах голосования по выборам депутата Палаты представителей», опубликованном Центральной комиссией в сборнике документов «Выборы депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь второго созыва», это требование было проигнорировано. Согласно 3-ему пункту данного Протокола избирательная комиссия указывала только общее количество избирателей, которое приняло участие в досрочном голосовании, голосовании по месту нахождения избирателей и в день голосования на избирательном участке. Подобная практика повторилась и на президентских выборах в 2001 году. Правда, косвенно признав свою ошибку, Центральная комиссия хотя и не изменила форму Протокола, но обязала участковые избирательные комиссии отражать итоги отдельного голосования в так называемом Рабочем протоколе (см.: Организационно-пра-

новые вопросы работы участковых комиссий по выборам Президента Республики Беларусь. Минск, 2001, с.27).

Перед каждыми проводимыми в стране выборами – выборы 2000 года в Палату представителей, выборы Президента в 2001 году и выборы депутатов местных Советов 2003 года – Центральная комиссия принимает схожие по содержанию Постановления «О порядке применения части третьей статьи 13 Избирательного кодекса Республики», которые противоречат 13 и 155 статьям Избирательного кодекса и существенно ограничивают права политических партий и общественных объединений направлять наблюдателей на заседания избирательных комиссий и на участки для голосования. Это находит своё выражение в том, что данные Постановления обязывают политические партии и общественные объединения направлять на заседание избирательной комиссии или на участок для голосования наблюдателей только «из числа своих членов». Это требование противоречит ст.155 Избирательного кодекса, в которой дано определение понятия «наблюдатель». Из него следует, что среди прочих категорий граждан наблюдателями могут являться также и лица, уполномоченные политической партией или общественным объединением. То есть определение понятия «наблюдатель» не содержит требования, чтобы наблюдателями были только члены данных политических партий или общественных объединений. Более того, в ч. 3 статьи 13 Избирательного кодекса говорится, что «при проведении выборов имеют право присутствовать наблюдатели – депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, доверенные лица кандидата в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, представители политических партий, других общественных объединений...». Нет сомнений, что употреблённое здесь законодателем слово «представители» не равнозначно слову «член», так как представителем партии или общественного объединения может быть и любое другое лицо, которому они доверяют.

Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установил единый порядок толкования нормативных правовых актов. В соответствии со ст.70 Закона «в случае обнаружения неясностей и различий в содержании нормативного правового акта, а также противоречий в практике его применения нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (из-

давший) этот акт, или, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Беларусь, уполномоченный им орган осуществляют официальное толкование этих норм путем принятия (издания) соответствующего нормативного правового акта». Причём «при толковании нормативных правовых актов не допускается внесение в них изменений и (или) дополнений» (ст.70 упомянутого Закона). Ст.33 Избирательного кодекса также обязывает Центральную комиссию в случае необходимости обращаться к субъектам, обладающим правом законодательной инициативы, с предложениями о толковании статей Избирательного кодекса и иных актов законодательства о выборах. Из этого следует, что Центральная комиссия не наделена правом толкования нормативных правовых актов. Однако на практике, как это видно из приведенных выше примеров, Центральная комиссия осуществляет толкование отдельных норм Избирательного кодекса, нередко изменяя их содержание. Прикрытием для этого служит положение ст.33 Избирательного кодекса, которое предоставляет право Центральной комиссии давать разъяснения законодательства «в целях его единообразного применения». Насколько правомерным является применение в Избирательном кодексе указанного понятия «разъяснение» сказать трудно – видимо оно перекочевало из прежних законов о выборах. Из сравнения понятий «толкование» и «разъяснение», приведенных в ст.33 Избирательного кодекса, следует, что они не равнозначны, и понятие «толкование» в правовой иерархии стоит выше понятия «разъяснение». Однако Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», который, как сказано в преамбуле, «определяет понятие и виды нормативных правовых актов Республики Беларусь, устанавливает общий порядок их подготовки, оформления, принятия (издания), опубликования, действия, толкования (разъяснения) и систематизации», ставит знак равенства между понятиями «толкование» и «разъяснение».

В соответствии со ст.116 Конституции Республики Беларусь и ст.76 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» контроль за конституционностью нормативных правовых актов осуществляет Конституционный Суд Республики Беларусь. Однако в ст.116 Конституции речь идёт только о контроле за нормативными правовыми актами, принятыми государственными органами. До сих пор Конститу-

ционный суд не рассматривал на соответствие Конституции, законам, декретам и указам ни одного Постановления Центральной комиссии, возможно, именно потому, что её статус как органа государственной власти прямо не оговорен действующим законодательством.

В соответствии со ст.6 Закона «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» решения, которые принимает Центральная комиссия, могут быть обжалованы в Верховном суде только в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Фактически все эти случаи оговорены в Избирательном кодексе и связаны с нерегистрацией инициативной группы избирателей в поддержку лица, предполагаемого для выдвижения кандидатом в Президенты, нерегистрацией кандидатов в Президенты, депутаты Палаты представителей, а также признанием Центральной комиссией итогов президентских выборов недействительными. Другие решения Центральной комиссии, которые могут ущемлять законные интересы субъектов избирательного процесса, обжаловать в Верховном суде фактически невозможно. Например, 17 августа 2001 года Центральная комиссия приняла Постановление, которое в нарушение ст.45 Избирательного кодекса обязывало участников президентских выборов и кандидатов в Президенты проводить предвыборные мероприятия в соответствии с Законом Республики Беларусь «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании» и Декретом Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 г. №11 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных массовых мероприятий и пикетирования в Республике Беларусь». Хотя эти действия Центральной комиссии напрямую затрагивали интересы кандидатов в Президенты, однако оспорить это решение в Верховном суде было невозможно, так как это не предусмотрено действующим законодательством. Если бы правовой статус Центральной комиссии как органа управления был законодательно более чётко оговорен, такие её действия можно было бы оспорить в судебном порядке.

Важно также отметить, что в отличие от нормативных правовых актов (ст.39 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь») Постановления Центральной комиссии не

представляются в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь и, соответственно, не включаются в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Это создаёт определённые трудности введения в научный и публичный оборот нормативных актов, принимаемых Центральной комиссией. Например, два важных по своим последствиям для хода президентских выборов Постановления Центральной комиссии, принятые 8 сентября 2001 года, – «О нарушении требований избирательного законодательства Республики Беларусь общественным объединением «Правозащитный центр «Весна» при направлении наблюдателей» и «О разъяснении применения части второй статьи 52 Избирательного кодекса Республики Беларусь», разрешающего выдавать бюллетени по любому документу, удостоверяющему личность избирателя, – официально не были опубликованы. Другие Постановления Центральной комиссии, представляющие интерес для субъектов избирательного процесса и граждан, как правило, публиковались в газете «Советская Белоруссия». Отсутствие официальной публикации Постановлений означало, что в случае их использования в каком-нибудь печатном издании нельзя было должным образом оформить ссылку, так как сослаться можно было только на их факсовые версии. Именно так и произошло при подготовке к печати книги «Выборы Президента Республики Беларусь – 2001: факты и комментарии», когда издательство первоначально не хотело публиковать упомянутые Постановления Центральной комиссии.

Таким образом, правовой статус Центральной комиссии нуждается в законодательном уточнении. Видимо, в Законе «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» следует прямо и чётко записать, что она является государственным органом власти. Это способствовало бы уточнению её места в системе государственных органов власти и сделало её деятельность более прозрачной и понятной для общества. Например, стала бы возможной обязательная правовая экспертиза принимаемых ею решений, публикация принятых Постановлений в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, а также обжалование в Конституционном и Верховном Судах решений Центральной комиссии субъектами избирательного процесса.

- выборы органов местного самоуправления;
- направления развития и совершенствования местного самоуправления в Польше.

О литовской системе местного самоуправления в своем докладе рассказал директор Центра повышения квалификации государственных служащих «Дайнава» в г. Друскининкае г-н Зенонас Стрейкус. Ключевыми моментами его сообщения были:

- система местного самоуправления Литвы;
- критерии формирования местных органов власти;
- основные принципы самоуправления;
- функции местного самоуправления;
- финансы самоуправлений;
- экономические аспекты деятельности местного самоуправления;
- административно-территориальная реформа в Литве.

По актуальным вопросам в сфере местного самоуправления Беларуси выступили эксперты Общественного объединения «Фонд им. Льва Сапеги». Доклад Андрея Завадского был посвящен современному состоянию и совершенствованию законодательства о местном управлении и самоуправлении. Кандидат экономических наук Маргарита Егорова в своем выступлении осветила экономические основы местного самоуправления. Кандидат юридических наук Александр Карамышев рассказал о правовом статусе депутатов местных Советов, а Мирослав Кобаса посвятил свое выступление концепции реформирования местного самоуправления в Беларуси и, в частности, вопросу создания Ассоциации местных Советов Беларуси.

Участникам семинара были предоставлены обширные материалы по обсуждаемым темам. По результатам итоговых анкет, заполненных участниками, семинар получил высокую оценку.

Организаторы семинара надеются, что полученная участниками семинара информация поможет им более четко уяснить роль и место самоуправления в демократическом государстве и его ценность как для каждого гражданина в отдельности, так и для всего общества в целом.

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

**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: sapiega@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, 2003, №1(5). 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.





















