

# ВЕСТНИК

2003, №4(8)

Самоуправление – фундамент правового государства

# САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

## ОБУЧЕНИЕ ДЕПУТАТОВ: НОВЫЕ ФОРМЫ

Традиционной формой обучения для депутатов различных уровней стали краткосрочные семинары (одно-трехдневные) с участием белорусских и/или зарубежных экспертов – теоретиков и практиков местного самоуправления. Основным достоинством данной формы является высокий уровень квалификации преподавателей и экспертов. Это позволяет в сжатые сроки представить слушателям большой объем информации, квалифицированный комментарий по актуальным вопросам, перспективы развития местного самоуправления в стране и в регионе и т.д. Однако наряду с перечисленными достоинствами есть и недостатки: недостаточный учет уровня подготовленности и потребностей участников, эпизодичность (разовость) обучения и, наконец, высокий уровень затрат.

В поисках иных форм и моделей дополнительного образования, которые могли бы быть альтернативой или дополнением к традиционным семинарам, мы обратились к опыту скандинавских организаций образования взрослых. На протяжении столетия одной из самых популярных форм обучения взрослых в Швеции и Финляндии являются учебные кружки. Тысячи горожан и жителей сельской местности объединяются в небольшие группы и приглашают преподавателя или выбирают лидера из собственных рядов, чтобы получить новые знания по самым разным вопросам и обсудить возможность их применения с другими. Данная форма неформального образования по праву считается «краеугольным камнем» скандинавской демократии, т.к. через диалог и соучастие в выборе целей обучения и способа продвижения к поставленной цели обеспечивает высокий уровень «самоуправления» каждого и учебной группы в целом.

Могут ли идеи и методы, используемые в модели шведского учебного кружка, быть применимы в обучении депутатов местных Советов в Беларуси? Ответ на этот вопрос не так уж однозначен. С одной стороны, в качестве аргумента «за» можно вспомнить опыт марксистско-ленинского движения в царской России. В то время именно кружки были основной формой просвещения и образования взрослого населения. С другой стороны, то, что было хорошо сто лет назад, в совре-

## СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	<b>Галина ВЕРЕМЕЙЧИК</b> <i>Новое в обучении депутатов</i>
С.2	<b>Маргарита ЕГОРОВА</b> <i>О необходимости реформы местного самоуправления</i>
С.7	<b>Александр КАРАМЫШЕВ</b> <i>Говорим – регламент, подразумеваем – устав</i>
С.9	<b>Михаил ПЛИСКО</b> <i>Каким быть регламенту Совета</i>

менных белорусских условиях может быть абсолютно неприменимо либо малоэффективно. Современный же скандинавский вариант реализуется в других социокультурных условиях. И проверить его адекватность белорусским реалиям можно только на практике.

С этой целью в Информационно-образовательном центре проблем самоуправления при ОО «Фонд им. Льва Сапегы» была разработана долгосрочная учебная программа с включением элементов кружкового обучения. Она была реализована в период с апреля по июль 2003 г. для депутатов городского Совета г.Фаниполь. Цикл обучения состоял из 6 встреч продолжительностью 3-3,5 часа каждая. Желание участвовать в обучении изъявило большинство депутатов, хотя не все смогли посещать занятия регулярно. В среднем на занятиях присутствовало 10-12 человек.

**Об отличительных особенностях.** Среди элементов, отличающих этот учебный курс от традиционных образовательных практик, должны быть названы следующие:

1. Формирование окончательной программы обучения и графика встреч в соответствии с пожеланиями участников. На первой встрече из представленного списка возможных тем и вопросов для обсуждения (17 пунктов) участники выбрали наиболее интересные для себя. Таким образом, в окончательную программу обучения вошли следующие темы:

*Продолжение на стр.12*

Маргарита ЕГОРОВА,  
кандидат экономических наук,  
эксперт ОО «Фонд им. Льва Сапегы»

## ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ (политический, экономический и социальный аспекты)

На семинарах ОО «Фонд им. Льва Сапегы», посвященных вопросам местного управления и самоуправления, мы имели возможность ознакомиться с опытом и проблемами проведения преобразований в области местного самоуправления в других странах, в живой беседе с представителями местных властей и специалистами из Польши, Чехии, Литвы, Латвии, Германии и Швеции получить информацию о ходе реформ и узнать реакцию коллег на сложности, возникающие при этом. Процесс реформирования местного самоуправления, охвативший практически все бывшие социалистические государства Центральной и Восточной Европы, отличался от аналогичных реформ, имевших место в послевоенной Западной Европе. Не всегда преобразования в этой сфере были удачными и прогрессивными. На первых этапах они носили стихийный и зачастую противоречивый характер. Несмотря на это, общим для этих стран было то, что они не только на словах, но и на деле демонстрировали свою готовность идти по пути реформ. Специалисты из Чехии и Польши акцентировали внимание на своей решимости действовать и дальше активно и напористо. Например, представитель Чехии сравнивал достигнутые республикой успехи с приближением к «автобану» по направлению к развитым формам местного самоуправления. Специалисты Министерства внутренних дел Германии, где за десять лет объединения уже трижды осуществлялись реформы в этой сфере, критически оценивая первые результаты, предлагали новые схемы реорганизации, надеясь на позитивные итоги реформ. Можно привести и другие примеры.

Готовность здесь следует понимать как убежденность в правильности выбранного пути, в возможности решения возникающих ошибок и исправления допущенных промахов. Готовность к реформам можно рассматривать как синоним подготовленности всех участников и заинтересованных в этом процессе.

Задачу обоснования необходимости проведения реформ местного самоуправления в Беларуси представляется логичным рассмотреть через степень го-

товности/подготовленности центральных и местных властей и населения к реальному осуществлению реформ, через призму имеющихся в нашей стране теоретических и практических наработок в этом направлении.

Выбор компонентов предлагаемого ниже анализа политических, экономических и социальных предпосылок проведения реформ в Беларуси определялся следующими основными тезисами, отражающими суть местного самоуправления и движения по направлению к его развитию/реформированию:

1. Необходимость осуществления реформ с целью развития институтов местного самоуправления столь же **очевидна**, сколь очевидны и необходимы любые преобразования в государстве и обществе, связанные с укреплением демократии и развитием гражданского общества. Этот факт неоспорим, как сам **общественный прогресс**, как задача перехода к устойчивому развитию и ресурсосбережению, повышению экономической и социальной эффективности функционирования хозяйства.

2. Скорость, содержательное наполнение, последовательность и само инициирование преобразований в этой сфере имеют значительные **межстрановые различия**, приоритетное место среди которых занимают **имущественно-правовые** отношения (соотношение государственной и негосударственной собственности, развитость частного сектора) и **исторический фактор** (опыт функционирования в тех или иных формах объединений граждан, развитость других консолидирующих институтов в обществе – церковь, партийные движения, общественные организации).

3. Основные институциональные признаки местного самоуправления, выделяющие его из других схем принятия и реализации решений (ярко выраженная территориальность, выборность органов, вариативность в коллективной и индивидуальной формах управления, экономическая самостоятельность, жестко очерченный круг решаемых задач – местные дела и проблемы), выдвигают требование **комплексности (сис-**

**темности) преобразований**, изначально затрагивающих все уровни управления по линии существенных изменений в территориально-пространственной организации государства; в объеме функций и задач, решаемых на разных уровнях власти; в области материально-финансовых отношений между центром и местным сообществом; в законодательно-правовой сфере, обеспечивающей не только публично-правовой статус существования самого местного самоуправления, но и проведения здесь реформ.

К числу важнейших **политических предпосылок, или факторов**, на наш взгляд, следует отнести следующие:

**1. Признание высшими органами государственной власти необходимости преобразований.** Данную позицию характеризуют:

- Решение Съезда Советов депутатов Республики Беларусь о разработке Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь (сентябрь 2000 г.). Утверждение распоряжением Президента Республики Беларусь №412 рп от 11.11.2000 г. мероприятий по выполнению решений Съезда (п.37).

- Доклад Президента Республики Беларусь на II Всебелорусском народном собрании. В разделе IV доклада «Формирование гражданского общества» в качестве основной составляющей процесса становления гражданского общества определено «развитие местного самоуправления как важнейшего элемента гражданского общества и базиса демократической государственности».

**2. Наличие концептуальных подходов к реформированию/развитию местного самоуправления.** В первую очередь это относится к разработке проекта Концепции проведения реформ в области организации жизнедеятельности местных сообществ. В настоящее время имеются следующие **официально подготовленные проекты документов**:

- Проект «Основные положения (концепция) реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» (Администрация Президента Республики Беларусь, Главное управление по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти, Шинкарев В.В., 1999 г.).

- Проект Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь (Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, 2001 г.).

Кроме этого, **есть также проекты документов, квалифицируемые как инициативные**, имеющие научно-исследовательский характер, разработанные по

поручению госорганов и общественных организаций, опубликованные и не опубликованные в печати:

- Существует по меньшей мере 14 вариантов данного типа документов, содержащих концептуальные подходы, цели, задачи, этапы проведения реформ, предлагается последовательность и приоритеты преобразований в области местного самоуправления в республике (авторские коллективы, отдельные специалисты, научно-исследовательские организации, общественные объединения, депутатские группы).

**3. Степень изученности практики и подходов к решению возникающих проблем в процессе реформирования системы местного управления и самоуправления в других странах, международного опыта в вопросах деятельности выборных органов на местах.** Существенен вклад:

- Международных семинаров по данной проблематике, проводимых по инициативе ОО «Фонд им. Льва Сапеги», с участием представителей депутатского корпуса и исполнительной власти всех уровней, общественных организаций, ученых и специалистов, международных экспертов.

- Научных исследований, проводимых в Институте экономики Национальной академии Наук Беларуси и региональным подразделением НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

**4. Подготовка кадров в области местного управления и самоуправления.** В настоящее время:

- Ведется обучение студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление» на кафедре «Регионального управления» БГЭУ.

- В Академии управления при Президенте Республики Беларусь организована кафедра «Государственное и местное управление».

**5. Наличие органа управления, координирующего вопросы проведения реформ в области местного самоуправления:**

- Имеются предложения по созданию специальной структуры – Главного управления по связям с местными властями при Совете Республики (инициировано Советом Республики, 2001 г.).

- Управление региональной экономики и среды обитания Минэкономики Республики Беларусь, осуществляющее в той или иной мере деятельность по регулированию взаимоотношений органов республиканского отраслевого и территориального управления в части социально-экономического развития регионов.

**6. Подготовка нормативно-правовой базы о развитии/регуливании форм общественного**

**самоуправления на местном уровне.** Среди регионов и административно-территориальных единиц республики имеет место положительный опыт в развитии нормативно-правового регулирования форм организации населения на местах:

- Пакет решений Минского городского Совета депутатов о развитии территориально общественно-самоуправления в г.Минске.

#### 7. Публичность вопроса:

- Вопрос открыт для освещения и обсуждения в официальной печати.

- ОО «Фонд им. Льва Сапегы» организована на постоянной основе публикация материалов по вопросу развития и прогрессивного преобразования форм и методов управления на местном уровне («Вестник самоуправления», отдельные издания, материалы к семинарам).

**8. Административно-территориальная реформа.** Имеются или уже реализуются следующие схемы и предложения по проведению такой реформы:

- Варианты административно-территориального переустройства Республики Беларусь, разработанные в составе Генеральных схем Комплексной территориальной организации республики: 1983, 1986 гг. (17-25 округов на базе областных центров и развитых в социально-экономическом отношении городов республики, низовой уровень – единица местного самоуправления), основные положения ГСКТО утверждены соответствующим постановлением Кабинета Министров БССР; 1991 г. (корректировка предложений с учетом задач ликвидации последствий на ЧАЭС); 2000 г. (попытка увязки планировочной организации республики и ее административно-территориального устройства), основные положения ГСКТО утверждены соответствующим Постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

- Концепция формирования Минского столичного округа – создание единого административного органа управления территорией г.Минска и Минского района, совершенствование системы местного управления на территории столичной агломерации как модели реформирования административно-территориального устройства Республики Беларусь (разработана по поручению Кабинета Министров Республики Беларусь, одобрена и утверждена совместным решением Мингорисполкома и Миноблисполкома, поддержана Минэкономики, Минстройархитектуры, одобрена Кабинетом Министров Республики Беларусь).

- Процесс объединения одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр (указ Президента Республики

Беларусь № 434 от 20.10.1995 г. «Об объединении административных единиц Республики Беларусь, имеющих общий административный центр» и последовавшие в развитие данного указа другие указы; завершено объединение административно-территориальных единиц с численностью населения, проживающего в центре до 60 тыс. чел., продолжение работ – с численностью до 75 тыс. чел.).

- Предложения по оптимизации территориально-отраслевой структуры внутриобластных административных районов – создание территориально-хозяйственных комплексов с целью выравнивания социально-экономического потенциала территорий и совершенствования схем управления экономическим развитием (просчитана для условий Гродненской области республики).

**9. Добровольные объединения местных властей.** В Беларуси была предпринята попытка:

- Создания Союза городов Беларуси.
- Депутатским корпусом активно обсуждается вопрос об организации Ассоциации местных властей.

**Экономические факторы**, определяющие возрастающую роль местных органов власти в сфере социально-экономического развития своей территории, можно представить следующими основными позициями:

**1. Управление экономикой на подведомственной территории:**

- Существенные изменения в пропорциях между государственным и частным сектором – увеличение доли предприятий и организаций частной формы собственности, их вклада в экономическое развитие: в отраслевой структуре промышленного производства республики доля субъектов хозяйствования частной формы собственности составила 42,9% в общем объеме производства по итогам 2001 г.; в объеме подрядных работ, выполненных строительными организациями республики – 65,7%, удельный вес частных строительных организаций – 80,5% (2001 г.); в розничной торговле на долю частного сектора пришлось 77,4% всего розничного товарооборота, при этом удельный вес частных магазинов и палаток составил 74,7%, предприятий общественного питания – 65,9% (2001 г., в целом по республике); 67,4% всего объема бытовых услуг населению республики было оказано в 2001 г. частными предприятиями службы быта; значительна роль индивидуальных предпринимателей: например, по г.Минску доля индивидуальных предпринимателей в числе зарегистрированных субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности составила на начало 2002 г. 35,4% (бо-



лее 59 тысяч), ими обеспечивается 35% общего объема промышленного производства на негосударственных предприятиях, 2/3 – розничного товарооборота, 38% – платных услуг населению, 80% – подрядных работ в строительстве.

- Смена типов владений жильем, схем финансирования работ по эксплуатации и ремонту жилищного фонда: например, доля частного жилья в жилищном фонде г.Минска на начало 2003 г. составила 84,5%, в общем количестве жилых квартир – 75,2%; по республике – 79,8% частного жилищного фонда; путем приватизации жилья около 70% всего жилья, подлежащего приватизации, перешло в личную собственность граждан республики; правовое и практическое развитие института товариществ собственников совместного домовладения (Закон Республики Беларусь «О совместном домовладении», решения местных органов власти) – например, в г.Минске 34 дома зарегистрированы как общества совместного домовладения, около 50 заявок ждут регистрации; реорганизация деятельности жилищно-эксплуатационных служб, наделение их финансовой и производственной самостоятельностью.

- Изменения в сфере управления объектами социальной инфраструктуры на местном уровне: передача на баланс территориальных органов управления ведомственных объектов социально-культурного комплекса (дошкольных учреждений, учреждений отдыха, культуры, спорта и туризма), а также перераспределение полномочий по их функционированию внутри территориальных образований; расширение платных форм оказания социальных услуг, активное развитие учреждений негосударственной формы собственности (например, в г.Минске 51,5% всех амбулаторно-поликлинических учреждений имеют негосударственную форму собственности; 11,7% всех дошкольных учреждений города и 3,4% школ находятся в частной собственности и др.); изменение демографической ситуации в сторону постарения населения, устойчивые тенденции роста количества инвалидов I и II групп, асоциальных явлений в обществе.

## **2. Финансовые полномочия как аспект взаимоотношений между центральным и местным уровнями управления выступают как:**

- Право определять состав местных налогов и налоговых ставок по ним, регулировать ставки и льготы по отдельным видам налогов, вводить те или иные разрешенные центральной властью налоги.

- Прецедент проведения в Могилевской области в 2002 г. эксперимента по формированию собственной финансовой базы для финансирования мес-

стных потребностей (сессией областного Совета было решено отказаться от финансирования народного хозяйства области из республиканских фондов при условии сохранения в своем распоряжении перечисленных в бюджет местными субъектами хозяйствования налогов на доходы и прибыль, акцизные сборы и НДС. Министерство финансов поддержало данную инициативу).

- Организация местного облигационного займа – имеют место в г. Минске (2 выпуска), Бресте (2), Гродно (1) и Гомеле (1 выпуск).

### **3. Самостоятельность в принятии решений в сфере социально-экономического развития на подведомственной территории.** Этому способствовало:

- Уточнение функций и структур местных исполнительных и распорядительных органов согласно указу Президента Республики Беларусь №723 от 07.12.2001 г. «О структуре и численности работников исполнительных комитетов и местных администраций районов в городах» – ошутимое сокращение структур двойного подчинения в областных и Минском городском исполнительных комитетах (статус был сохранен для органов управления госимуществом и приватизации, антимонопольной и ценовой политики, предпринимательства, юстиции и внутренних дел; для сравнения – в Минском горисполкоме статус двойного подчинения имели до недавнего времени 22 из 47 подразделений аппарата управления).

### **4. Прогнозирование и планирование развития экономики и социальной сферы.** Сюда относятся:

- Развитие программирования на местном уровне как важнейшего инструмента целевого решения проблемных ситуаций на территории (например, в г.Минске в настоящее время разработано и реализуется около 50 городских программ).

- Апробация в условиях Беларуси признанных мировой теорией и практикой методов планирования экономического развития на местном уровне – стратегического территориального планирования: разработка за счет средств местного бюджета «Стратегического плана устойчивого социально-экономического развития г.Минска на период до 2020 г.»; инициатива Брестского облисполкома по созданию в его структуре отдела стратегического планирования.

### **5. Государственное регулирование регионального развития:**

- Разработка Концепции государственной региональной экономической политики Республики Беларусь (одобрена постановлением Министерства эконо-

мики Республики Беларусь № 9 от 17.01.2001 г.; направлена облисполкомам и Минскому горисполкому, а также министерствам, другим республиканским органам государственного управления с целью обеспечения выполнения важнейших мер, представленных в Концепции на период до 2005 г.).

**6. Для современной градостроительной политики на местном уровне характерны:**

- Переход от разработки традиционных генеральных планов развития населенных мест к планам функционального использования территории с режимами развития и застройки, установлением внутренних границ районов города, непосредственно связанных с политикой налогообложения и управления, ценообразования на недвижимость и аренду (План зонирования с поддержкой в электронном варианте разработан для г.Минска, развернуты работы для гг. Борисов и Мозырь).

- Ведение государственного градостроительного кадастра, кадастра зданий и сооружений, правовой регистрации объектов недвижимого имущества, реестра субъектов хозяйствования всех форм собственности на территории и др.

Важнейшими **социальными факторами**, способствующими активизации преобразований на местном уровне, являются:

**1. Формирование класса собственника:**

- Собственники жилья, предприниматели, формирующийся средний класс.

**2. Организация граждан под решение конкретных практических вопросов жизнедеятельности на своей территории.** Здесь следует отметить:

- Опыт создания товариществ собственников жилья.

- Коллективное проявление экологической инициативы граждан («Толока», раздельный сбор бытовых отходов, выражение протеста и т.п.).

- Добровольное участие граждан в качестве наблюдателей и в составе инициативных групп на выборах в местные органы власти.

**3. Функционирование различных форм местных самоуправлений:**

- Деятельность органов территориального общественного самоуправления в городах Беларуси (например, в г.Минске количество КОСов состави-

ло на начало мая 2002 года 38 единиц).

- Институт старост и старейшин в сельской местности (Гродненская и Могилевская области).

- Домовые и уличные комитеты (средние и малые города республики).

**4. Деятельность общественных объединений и организаций.**

- Это хорошо апробированная форма самоорганизации населения, функционирующая в качестве общественных объединений с членством и задачами деятельности локального значения.

Анализируя представленные данные, можно говорить об определенной готовности государства и общества к проведению реформ в сфере местного управления и самоуправления в республике: вопросы функционирования института местного самоуправления, подходы к его реформированию, варианты осуществления реформ в условиях в Беларуси имеют достаточную научную проработанность и обоснование; местные органы власти приобрели опыт управления в новых социально-экономических условиях, уверенно накапливают свой управленческий потенциал, совершенствуют методы регулирования развитием на подведомственной территории; в той или иной степени центральные органы власти заявляют о необходимости проведения реформ; нормативно-правовые аспекты развития местных самоуправлений прорабатываются на всех уровнях власти; задачи социально-экономического развития настоятельно требуют активизации действий в направлении последующих преобразований на местном уровне. Оставить на подготовку к осуществлению реформ в системе местного управления и самоуправления 15 лет, как это было заявлено в одной из последних официальных концепций, не представляется корректным и обоснованным. В Беларуси реформы не будут начинаться «с белого листа».

Следует отметить, что наиболее слабым звеном в осуществлении реформ являются социально-психологические аспекты участия населения в этом процессе. Запаздывание реформ приведет к усилению иждивенческих настроений граждан, потере инициативы и желания быть причастным к общественной жизни. В этом отношении промедление с проведением реформ чревато их последующим серьезным отставанием по времени.

**Александр КАРАМЫШЕВ,**  
кандидат юридических наук,  
эксперт ОО «Фонд им. Льва Сапегі»

## ГОВОРИМ – РЕГЛАМЕНТ, ПОДРАЗУМЕВАЕМ – УСТАВ

Сегодня наиболее важной задачей местной власти, вновь избранных Советов депутатов как политического института должно стать недопущение маргинализации населения, содействие его консолидации, точнее – трансформации в активно действующие территориальные коллективы, помощь развитию в них самоорганизующих начал. Для этого нужно формировать, как раньше говорилось, соответствующий социально-психологический микроклимат, используя местные масс-медиа, социологические исследования, публичные обсуждения наиболее важных вопросов и др. Необходимо оживить различные социальные группы, весь срез гражданского общества в рамках территории. Для депутатов сегодня, пожалуй, это главная задача.

В соответствии с Конституцией Республика Беларусь – это «правовое, социальное и демократическое» государство. Но такое государство в качестве одной из приоритетных целей видит формирование демократической организации на местном уровне. Причем речь идет не о демократии ради демократии. Здесь нет какой-то показухи и расточительности, особенно когда нужна строгая экономия. Именно демократия и позволяет сделать местное управление более эффективным, экономичным, профессиональным. В Преамбуле Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. как раз на это и обращается внимание. Разумеется, данный принцип не означает, что нужно всех привлечь к управлению, увлечься «демократической метафизикой».

Решение указанной задачи составляет не только местный, но и общегосударственный интерес. Объективно противостояния здесь нет. Однако центральным и местным властям Беларуси нужно научиться современным моделям и технологиям политического взаимодействия в рамках формирования и реализации государственной территориальной социально-экономической политики, не говоря уже об администрировании. Это не придумка, а печальная реальность. В решении этих вопросов мы надолго отстали.

Многие хорошо представляют себе статус юридических лиц или корпораций. Обязательным условием их существования является принятие устава.

Правомерно распространить данный принцип и территориальные корпорации. Не случайно законодательство многих стран предусматривает для них право (точнее, право-обязанность) принять устав.

Устав, вся организационная работа по его подготовке и обсуждению важны прежде всего для консолидации, осознания населением своего самоуправляющегося статуса. Думается, после этой работы вся инициативная часть жителей составила бы потенциальный актив, включалась бы в общественное территориальное самоуправление.

В Республике Беларусь, в принципе, предусмотрена возможность принятия устава. Но формально это право предоставлено только г.Минску согласно Закону от 12.07.2000 г. «О статусе столицы Республики Беларусь – г.Минска». Закон о статусе г.Минска предусматривает, что в уставе устанавливаются принципы взаимодействия представительного и исполнительного органов власти, принципы формирования и деятельности общественного территориального самоуправления, вопросы градостроительства. Этот документ не устанавливает каких-либо особых, специфических только для столицы решения вопросов в плане организации управления. Следовательно, нет никаких объективных оснований считать устав применимым и допустимым только для столицы. Налицо обычный юридический ляпсус, если не учитывать более серьезные причины.

Устав должен быть принят и в других административно-территориальных единицах. Но поскольку для местных органов, как государственных, действует принцип «возможно только то, что прямо разрешено» (в пределах предоставленных полномочий), принятие устава как специального кодифицированного нормативного акта в других административно-территориальных единицах вошло бы в формальное противоречие с законодательством. Однако будет серьезной ошибкой, если нынешние Советы решат сосредоточиться только на так называемых «реальных проблемах» и выпустят из внимания данный институциональный вопрос. Необходимо сообща (лучше всего через созданную ассоциацию Советов) инициировать в Национальном собрании вопрос о внесении со-

ответствующих поправок в закон о местном управлении и самоуправлении. На текущем этапе можно оперативно разработать или подкорректировать имеющийся пакет местных актов (норм) по основополагающим вопросам организации управления территорией, оформить его не в виде кодифицированного акта, каким мог бы стать Устав, а в виде инкорпорированного документа (сборника), опубликовать для всеобщего сведения. Это будет тот же устав (своеобразная местная конституция) по своей сути. Этот акт с точки зрения политической, социально-психологической, управленческой, может, и не принесет быстрой отдачи, однако создаст существенные предпосылки для развития самоуправления.

Необходимо максимально использовать другую предоставленную законодательством возможность, а именно регламент Совета.

Согласно Закону о местном управлении и самоуправлении Совет организует свою работу на основе регламента, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на заседаниях Совета и его комиссий, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчетов об их работе, рассмотрения депутатских запросов, организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения и решения других вопросов организации работы Совета и его комиссий, а также ответственность депутатов в соответствии с законодательством Республики Беларусь за систематическое неучастие в работе Совета без уважительных причин.

В соответствии с законом от 10.01.2000 г. о нормативно-правовых актах регламент – это нормативно-правовой акт, изданный государственным органом и содержащий совокупность правил, определяющих процедуру деятельности соответствующего органа. Регламенты областных и Минского городского Совета подлежат включению в Национальный реестр правовых актов после прохождения правовой экспертизы в министерстве юстиции.

В статье закона определен перечень вопросов, которые должны найти отражение в регламенте. Перечень этот не исчерпывающий. Например, в регламенте должен быть специально определен порядок рассмотрения проекта локального акта, предложенного жителями (правотворческая инициатива). Закон непосредственно регулирует вопрос о проведении обсуждений проектов наиболее важных решений с жителями. Он не определяет круг вопросов, которые обязательно должны стать предметом широкого обсуждения. В законе также не закреплена право или обязанность Совета определить самостоятельно в регламенте перечень этих вопросов. В результате прошло уже почти три года с момента вступления в силу новой редакции закона, однако, как показывает практика, в регламентах Советов отсутствуют не только перечни важных вопросов, но и организационно-процедурные правила их обсуждения с жителями.

Эти вопросы необходимо закрепить для реализации принципа гласности и учета общественного мнения, установленного в законе. Данный принцип имеет важное значение и не должен быть простой декларацией. В первую очередь требуется понимание депутатами, руководителями администрации значимости гласности для развития территорий, формирования территориальных коллективов. Здесь должны быть задействованы местные масс-медиа. Со стороны властей должна быть проведена работа по развитию местного телевизионного вещания. Для наиболее полного учета мнения жителей также необходимо использовать разнообразные формы – общественное территориальное самоуправление, научно-консультативные советы, «горячие линии», опросы и др.

Необходимо отметить, что в законе (статья 6), по существу, закреплена право граждан на участие в местном управлении и самоуправлении. Конечно, в него вкладывается не то содержание, которое характерно для законодательства стран с развитой системой самоуправления. Тем не менее, статья является определенным индикатором, отражающим некоторые изменения, пока еще незначительные, в представлениях центральной власти о местном самоуправлении. Статья в целом по своей направленности соответствует общепринятому пониманию самоуправления как функционирования территориальных корпораций, местных коллективов. В каком-то плане (идеологическом) она способствует формированию предпосылок для участия жителей в непосредственном решении местных проблем. Граждане уже привыкли видеть себя просителями, жалобщиками не столько перед местной бюрократией, сколько перед центральными структурами, в первую очередь президентом страны.



**Михаил ПЛИСКО,**  
**юрист, главный редактор**  
**журнала «Открытое общество»**

## КАКИМ БЫТЬ РЕГЛАМЕНТУ МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ

### Введение

В условиях демократии политическая система общества только тогда будет носить демократический характер, когда деятельность отдельных её составляющих будет строиться на демократических принципах. Не случайно, например, законодатель, принимая Закон «О политических партиях», обязал учредителей закладывать в уставы политических партий, в соответствии с которыми строится их организационная деятельность, положения, которые препятствовали бы перерождению партий в недемократические структуры. Если такое требование применимо к политической партии, являющейся всего лишь общественной организацией, оно тем более должно неукоснительно проводиться в жизнь в отношении органов, наделённых правом принимать обязательные для граждан решения, т.е. государственных учреждений и органов местного самоуправления.

Для местного Совета депутатов основным документом, содержащим совокупность правил, определяющих процедуру его деятельности, в соответствии со ст.2 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» является регламент. Именно на него возлагается задача по обеспечению демократических принципов функционирования местного Совета депутатов. Причём в данном случае речь идёт не только о Совете как структуре в целом или его структурных подразделениях, но и об отдельных депутатах. Это значит, что регламенты должны: во-первых, гарантировать гласность деятельности Совета, его органов и отдельных депутатов, т.е. допуск на заседания представителей общественности, публикации в прессе о своей деятельности, регулярные отчёты должностных лиц и депутатов, издание стенографических отчётов заседаний и принимаемых решений и т.п.; во-вторых, процедурно обеспечивать права меньшинства, т.е. беспрепятственное право объединения депутатов в депутатские группы, право представителей подобных групп на содоклады и выступления, проведение собственных расследований, первоочередное право изложения своей точки зрения в СМИ и т.п.; в-третьих, обеспечивать юридические, организационные и информационные условия деятельности как депутатских комиссий и групп, так и отдельных депутатов.

Естественно, что любые решения Совета депутатов должны приниматься большинством присутствующих депутатов на заседаниях, созываемых с разумной периодичностью. Кроме этого регламенты должны предусматривать демократическую процедуру избрания руководителей местных Советов депутатов и его органов, а в случае необходимости и их переизбрания.

Весной этого года начали свою деятельность местные Советы депутатов XXIV созыва. Большинство из них без каких-либо изменений приняли регламенты, которые достались им в наследство от прежних Советов. В некоторых Советах депутаты, причисляющие себя к демократам, попытались внести в регламенты ряд принципиальных дополнений, которые могли бы существенно демократизировать деятельность местных Советов. Несмотря на то, что эти предложения в большинстве случаев были отвергнуты, они представляют определённый научный и практический интерес и могут служить основой для разработки рамочных (примерных) образцов регламентов местных Советов, которые могут быть востребованы в будущем.

### 1. Правовые основания регламентов

О правовых нормах, которые могут и должны быть положены в основу организационной деятельности местных Советов, достаточно полно говорится в самом Законе «О местном управлении и самоуправлении». Тем не менее, понимая, что все правовые основания деятельности местных Советов невозможно отразить в тексте Закона, законодатель счёл необходимым ввести в него после принятия 10 января 2000 г. Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» специальную статью за номером пятнадцать – «Регламент Совета». При этом законодатель особую значимость придал регламентам Мингорсовета и областных Советов депутатов, которые согласно ст.19 Закона «О нормативных правовых актах» должны проходить обязательную юридическую экспертизу в Министерстве юстиции и публиковаться в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь.

Кроме специальной ст.15 «Регламент Совета» в ст.14 ч.2 Закона «О местном управлении и самоуправлении» говорится, что «местные Советы самостоятельно определяют порядок своей деятельности в соответствии с законодательством Республики Беларусь». Это говорит о том, что, например, в отличие от политических партий местные Советы обладают известной степенью свободы и имеют возможность самостоятельно прописывать конкретные процедурные правила реализации своих принципов и полномочий. Поэтому, каким будет регламент того или иного местного Совета, будет ли он носить демократический характер, в значительной степени зависит не столько от законодательства, сколько от политической воли избранных депутатов. Это особенно важно подчеркнуть, поскольку подавляющее большинство местных Советов (кроме г.Минска) не имеют своих уставов.

## 2. Демократическая составляющая регламентов местных Советов

Наибольшие ограничения на действия депутатов законодательство накладывает на процедуры, связанные с избранием руководящих лиц местных Советов. Так, например, в соответствии со ст.20 Закона «О местном управлении и самоуправлении» выборы председателя соответствующего Совета должны проводиться только тайным голосованием. Несмотря на то, что сейчас у председателей областных, районных и городских (города областного подчинения) Советов нет той полноты власти, которой обладали их коллеги в начале 90-х гг., эту процедуру всё же следует сохранить, так как председатели сельского, поселкового и городского (города районного подчинения) Совета одновременно по должности являются и председателями соответствующих исполнительных комитетов.

28 декабря 1998 г. из Закона «О местном управлении и самоуправлении» было исключено положение о том, что председатели местных Советов могут занимать свои должности не более двух сроков подряд. С другой стороны, в действующем законодательстве нигде не говорится, что одни и те же лица могут занимать должности председателей Совета более двух сроков подряд. Поэтому нет никаких законодательных препятствий для восстановления этого запрета в регламенте Совета. К сожалению, ни один известный нам регламент местного Совета не содержит данного ограничения.

В соответствии с «Временным положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей председателей и членов исполнительных комитетов» (указ президента от 28 ноября 1994 года за №222) утверждение в должности председателей исполкомов проводится на сессиях соответствующих Советов открытым голосованием. Хотя в настоящее время деятельность исполкомов вынесена за рамки органов местного самоуправления, всё же представляется целесообразным расписать процедуру утверждения председателя исполкома и в регламентах соответствующих местных Советов, как это было в своё время сделано в ст.86<sup>1</sup> регламента Мингорсовета XXII созыва.

Недемократичным, по меньшей мере спорным, является положение ст.21 Закона «О местном управлении и самоуправлении» о том, что кандидатуру на должность заместителя председателя из числа депутатов имеет право представить только председатель Совета. Поскольку Закон предусматривает возможность тайного или открытого голосования, то для придания этой процедуре большей демократичности можно рекомендовать внести в регламент положение об избрании заместителя председателя только тайным голосованием. Повлиять на политику, проводимую председателем и его заместителем, можно и через установление в регламенте облегчённой процедуры инициирования досрочного освобождения от должности заместителя председателя, а также путём установления в регламенте ограниченного круга полномочий и обязанностей этого должностного лица.

Анализ регламентов местных Советов свидетельствует о том, что депутаты придают недостаточное значение вопросам обеспечения открытости и гласности как в работе самого Совета, так и его органов. Как правило, в регламентах вновь избранных Советов, даже такого как Белозерский городской Совет, не содержится ничего конкретного, кроме общих фраз о том, что сессии Совета проводятся открыто и гласно и что на сессии «могут приглашаться представители государственных органов, общественных объединений и трудовых коллективов». Именно «могут приглашаться», а не имеют безусловное право присутствовать на них и на заседаниях президиума и депутатских комиссий. Это значит, что открытость работы Совета и его органов носит разрешительный, а не уведомительный характер. Нередко это приводит к тому, что правом приглашения на сессию представителей общественности, в том числе и журналистов, наделяются только руководство Совета и его органы, но не рядовые депутаты. Подобная практика была закреплена, например, в регламенте Минского горсовета XXIII созыва, принятого 19 октября 1999 года. В соответствии со ст.18 этого документа правом приглашения на сессию обладали только председатель Совета и его заместители, президиум Совета и постоянные комиссии Совета, причём состав и количество приглашенных на сессию должно было предварительно согласовываться с председателем Совета. В любом случае, даже если депутаты пошли по пути установления разрешительного порядка, то в регламентах должны быть более детально прописаны процедуры, связанные с приглашением и присутствием на сессиях Совета и заседаниях его органов представителей общественности, а также аккредитацией журналистов. И уж конечно, правом приглашения на сессию, заседания президиума и комиссий должны обладать все депутаты соответствующего Совета. Кроме этого, если в работе сессии Совета, заседании президиума или комиссии могут принимать приглашённые представители общественности, то логично в регламентах закрепить за ними право на выступления по обсуждаемым вопросам. Справедливости ради следует сказать, что подобные нормы имелись и имеются в регламентах некоторых Советов предыдущего созыва и вновь избранных. Например, в ст.28 проекта регламента Лидского городского Совета XXIV созыва содержалось положение о том, что на сессии Совета председательствующий обязан в первую очередь предоставлять слово для выступления не только представителям комиссий и депутатских групп, но и общественных объединений. С другой стороны, в регламентах ряда местных Советов прошлых созывов содержались недемократические и незаконные ограничения, которые ущемляли права лиц, приглашенных на сессию. Так, например, ст.38 регламента Витебского горсовета XXIII созыва, принятого 14 июля 1999 года, запрещала им распространять среди депутатов любые материалы «без предварительного согласования с председателем Совета или его заместителем».

В ст.19 регламента Мингорсовета XXII созыва, принятого 16 апреля 1997 года, была предусмотрена возможность проводить по решению сессии или президиума открытые слушания с приглашением на них «руководителей общественных организаций, инициативных общественных социальных групп, коллективных обращений (петиций) граждан по общегородским вопросам». К сожалению, это положение исчезло из регламента Мингорсовета следующего созыва. Нет его и в регламентах других местных Советов. Что касается комиссий Совета, то для работы в них Закон «О местном управлении и самоуправлении» (ст.22 ч.3) разрешает привлекать в порядке, определённом регламентом Совета, только консультантов и экспертов с правом совещательного голоса.

Отдельные местные Советы XXII и XXIII созывов, например, Мингорсовет, развили норму Закона об экспертах и предусмотрели в своих регламентах создание при президиумах и депутатских комиссиях специальных экспертных советов и групп, положения о деятельности которых должны были утверждаться президиумами Советов.

Большинство вновь избранных местных Советов внесло в регламенты норму, которая запрещает депутату быть одновременно членом нескольких комиссий. Этот запрет существенно ограничивает инициативу депутатов и вряд ли целесообразен с организационно-практической точки зрения, так как численность депутатов в настоящее время на порядок меньше числа депутатов в Советах предыдущих созывов. Целесообразной представляется существовавшая в регламентах некоторых местных Советов предыдущих созывов норма о том, что депутатские комиссии осуществляют свою деятельность на основании положений, утверждаемых на сессиях или на президиумах Советов.

В ряде регламентов местных Советов имелась оправдавшая себя норма о помощниках депутатов местных Советов, работавших на общественных началах. Например, в ст.88 регламента Мингорсовета XXIII созыва говорилось, что положение о помощниках депутатов принимает президиум и что их количество не должно быть более трёх.

К сожалению, ни в одном из регламентов не говорится об открытом доступе «представителей общественности» к протоколам и решениям местных Советов и его органов, в первую очередь сессии, президиума и депутатских комиссий, а также результатам поимённого голосования. Эти документы могли бы, например, храниться в библиотеке или в депутатской комнате, где с ними мог бы по первому требованию ознакомиться любой желающий.

Приходится только сожалеть, что не все положения законов «О местном управлении и самоуправлении» и «О статусе депутата местного Совета депутатов» нашли своё отражение в регламентах местных Советов. Это в первую очередь касается безусловного права депутатов на создание депутатских групп, деятельность которых в Совете нельзя свести к дея-

тельности депутатских комиссий, а также права депутатов проводить депутатские расследования, изучать общественное мнение, нужды и запросы населения, принимать участие в проверках работы государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, выступать в средствах массовой информации, учредителями которых является Совет и т.д. Отражение этих аспектов деятельности депутатов в регламентах несомненно могло бы существенно демократизировать работу Совета и его органов и приблизить их к избирателям.

И ещё несколько слов о других правовых проблемах регламентов местных Советов. Так, например, Избирательный кодекс предусматривает формирование областных, районных и городских (города областного подчинения) избирательных комиссий на совместных заседаниях президиумов Совета и исполкомов. Однако это не нашло своего отражения в регламентах местных Советов. В соответствии с Конституцией и Избирательным кодексом Мингорсовет избирает 8 членов Совета Республики. Нет сомнения, что это важное политическое событие заслуживает того, чтобы процедура избрания членов Совета Республики была описана более подробно, чем это было сделано в ст.86 регламента Мингорсовета XXIII созыва, тем более что именно в этой ситуации свою специфическую роль могли бы сыграть депутатские группы. В регламентах местных Советов базового уровня нет упоминания о порядке участия депутатов соответствующих Советов в заседании депутатов местных Советов, на которых происходит избрание членов Совета Республики от областей.

### Заключение

Сделать детальный анализ имеющихся регламентов местных Советов и предложить исчерпывающий перечень конкретных рекомендаций о том, какими они должны быть, в небольшой статье невозможно. Тем не менее вновь избранным депутатам не следует избегать детализации процедурных норм в регламентах, опасаясь, что это затруднит пользование этими документами. В недостаточно демократических обществах детальное описание процедурных норм особенно важно, так как это позволяет относительно спокойно решать спорные моменты, возникающие в ходе работы Совета и депутатской деятельности. Ведь не случайно в народе говорят, что именно в мелочах прячется дьявол.

Мне кажется, что отдельные исследователи и общественные объединения могли бы взять на себя инициативу разработки примерных регламентов местных Советов. Подобных проектов может быть четыре: 1) для поселкового, сельского и городского (город районного подчинения) Совета; 2) для районного и городского (город областного подчинения) Совета; 3) для областного Совета; 4) для Минского городского Совета, поскольку данный Совет одновременно обладает правами Совета базового и областного уровней.

**Окончание. Начало на стр.1**

– Исторический экскурс в проблематику местного самоуправления; основные принципы местного самоуправления.

– Ключевые международные и национальные документы (Европейская Хартия местного самоуправления, Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Закон «О статусе депутата местных Советов депутатов»).

– Практика местного самоуправления в Швеции.

– Муниципальное хозяйство.

– Перспективы развития местного самоуправления в Беларуси: проект Устава города, создание Ассоциации городов Беларуси.

– Концепция устойчивого развития. Реализация принципов устойчивого развития на местном уровне.

2. Второй отличительной особенностью реализованной программы было приглашение внешних экспертов, в частности по темам, которые обычно не рассматриваются в учебных программах по местному самоуправлению, но являются актуальными как для местных органов власти, так и для населения. В Фаниполе перед депутатами кроме экспертов Фонда А.Завадского и М.Кобасы выступили О.Сивограков, управляющий проектом ООН по устойчивому развитию, к.э.н., и И.Сухий, сотрудник проекта Министерства природных ресурсов по Орхусской конвенции.

3. Дополнительные возможности для усвоения учебного материала и знакомства с практикой создаст использование такой формы, как организация «выездных занятий» или экскурсий. Например, занятие по теме «муниципальное хозяйство и местное самоуправление в Швеции» было организовано и проведено на базе иностранного предприятия (в прошлом шведского), расположенного на территории города.

4. И наконец, неформальный стиль обучения, реализованный в форме диалога или скорее полилога, позволяет включать в учебный процесс каждого участника, обеспечивает его продвижение в содержании и, как отмечают участники, «располагает к плодотворной мыслительной деятельности».

**О результатах обучения.** Предварительная оценка программы позволяет выделить наряду с приобретением знаний по теории и практике самоуправления также ряд дополнительных результатов, которые могут

быть запланированы и достигнуты в рамках предлагаемой формы обучения. Это, в первую очередь, более тесное знакомство участников между собой, усвоение и использование общих понятий, терминов и выравнивание уровня знаний. Что, в свою очередь, создает предпосылки для более эффективной работы Совета.

**О проблемах.** На основе полученного опыта можно выделить следующие проблемы в организации кружковой формы обучения для данной целевой группы. Во-первых, степень загруженности такой специфической категории обучаемых, как депутаты, создает серьезные препятствия для их регулярного участия в работе кружка. Во-вторых, решение об участии находится в достаточно сильной зависимости от позиции руководства Совета или даже исполнительных органов. В-третьих, ориентация на потребности участников требует высокой степени мобильности и гибкости от организаторов обучения.

**О перспективах.** Информационно-образовательный центр проблем самоуправления планирует продолжить работу по внедрению элементов кружкового обучения как в образовательные программы и проекты ОО «Фонд им. Льва Сапеги», так и в практику других общественных объединений. Запланированные на второе полугодие 2003 года подготовка методического пособия и проведение трехдневного обучающего семинара для лидеров (ведущих) учебных кружков позволят подготовить организаторов для данной формы обучения и обеспечить их методически.

**Галина ВЕРЕМЕЙЧИК,**  
аспирант Белорусского  
государственного университета

**Наши областные отделения:**

**Брест:** тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

**Витебск:** тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: sapega@vitebsk.net

**Гомель:** тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

**Гродно:** тел./факс (0152) 44 24 97

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

**Могилев:** тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2003, №4(8). 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.



