

# ВЕСТНИК

2004, №1(9)

Самоуправление – фундамент правового государства

# САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

## СОТРУДНИЧЕСТВО ПРОДОЛЖАЕТСЯ

Начиная с 1998 г. ОО «Фонд им. Льва Сапегі» и Шведская ассоциация местных властей (SALA) тесно сотрудничают в сфере местного самоуправления. За прошедший период совместно реализовано несколько проектов, благодаря которым белорусские специалисты и депутаты местных Советов всех уровней имели возможность ознакомиться с опытом самоуправления Швеции. Несколько десятков специалистов и депутатов побывали в Швеции, посетили шведские коммуны, увидели их повседневную практическую деятельность.

Подобные контакты очень важны для граждан Беларуси, так как нашему обществу еще предстоит пройти очень долгий и тернистый путь построения реального и эффективного самоуправления. И в этом смысле изучение зарубежного опыта даёт нам шанс избежать многих ошибок и развивать местное самоуправление довольно высокими темпами.

В начале 2004 г. между ОО «Фонд им. Льва Сапегі» и Шведской ассоциацией местных властей (SALA) было заключено соглашение о продолжении сотрудничества и начале реализации нового проекта. Упомянутый проект рассчитан на срок 18 месяцев и направлен на изучение опыта решения таких проблем, как:

- распространение основных принципов Европейской Хартии местного самоуправления;
- взаимодействие государственной администрации и органов местного самоуправления в переходный период;
- компетенция государственной администрации и местного самоуправления;
- реформа административно-территориального деления и устройства;
- финансово-экономические основы местного самоуправления.

## СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	<b>Мирослав КОБАСА</b> <i>Сотрудничество продолжается</i>
С.2	<b>Антон МАГУСЕВИЧ</b> <i>Правовое регулирование коммунальной собственности</i>
С.6	<b>Анатолий РУБАНОВ</b> <i>Самоуправление и реформирование ЖКХ в городе Минске</i>
С.14	<b>Андрей ЗАВАДСКИЙ</b> <i>Местное самоуправление в Конституциях Беларуси и России</i>

В реализации проекта примут участие специалисты из России, Литвы, Польши и Швеции. Проект предусматривает проведение ряда семинаров по обозначенным проблемам, организацию учебных визитов в Россию, Литву, Польшу и Швецию, а также проведение мероприятий, направленных на развитие побратимских связей между органами местной власти Беларуси и органами самоуправления вышеперечисленных стран.

Для участия в проекте приглашаются специалисты Института экономики, НАН Беларуси, Национального Центра законопроектной деятельности при Администрации Президента Республики Беларусь, Белорусских научно-исследовательских и проектных институтов, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, председатели и депутаты местных Советов Беларуси, специалисты заинтересованных министерств, ведомств и организаций.

**Мирослав КОБАСА,**  
член Правления ОО «Фонд им. Льва Сапегі», руководитель проекта

**Антон МАТУСЕВИЧ**  
доктор юридических наук

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ** (краткий обзор законодательства)

1. Термин «коммунальная собственность» появился в республиканском законодательстве на рубеже 80-х – 90-х годов. В то время он представлял в понимании многих причудливую смесь понятий «жилищно-коммунальное хозяйство», «подчиненность местным органам государственного управления», «двойное подчинение», «подчинение по горизонтали и вертикали», «оперативное управление и хозяйственное ведение», «сфера территориального самоуправления», «ограниченный суверенитет», «государственное (бюджетное) и местное финансирование», «общегосударственные и местные интересы» и других. Позднее в научный оборот и акты законодательства все более прочно вошли понятия: «муниципальная собственность», «собственность административно-территориальных единиц», «самокупаемость», «государственные дотации», «налогообложение», «налогооблагаемая прибыль», «налоги и сборы», «регистрация», «лицензирование», «уставный фонд» и ряд других, составляющих ныне понятийный аппарат системы права Республики Беларусь.

Перевод экономики страны на новые рыночные отношения при общей неизменности теоретического понятия собственности и его составляющих правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение), существенные перемены в системе организации государственной власти выявили необходимость пересмотра ранее устоявшихся отношений и, в частности, в сфере коммунальной собственности. Предполагаемая реформа местного управления и самоуправления придает этому вопросу особую остроту.

Правовая определенность отношений коммунальной собственности не может быть достигнута без системного последовательного подхода ко всему комплексу аспектов соотношения республиканского государственного

управления и местного управления и самоуправления. Концепции и практика решения этой проблемы в зарубежных странах весьма разнообразна, неоднозначны подходы к ней и в Беларуси.

2. Законодательство Республики Беларусь по вопросам коммунальной собственности состоит из Конституции Республики Беларусь, гражданского законодательства, законодательства о местном управлении и самоуправлении. Коммунальная собственность регулируется кодексами и законами в сферах жилищных отношений, образования, культуры, здравоохранения и других. Вместе с тем нерешенность общих проблем роли и места коммунальной собственности в обеспечении прав и свобод личности, доминанта общегосударственного отраслевого управления над территориальным не позволяют сделать вывод о достаточности правового регулирования отношений коммунальной собственности.

3. В Конституции Республики Беларусь термин «коммунальная собственность» употреблен в разделе V «Местное управление и самоуправление». В статье 121 Конституции к полномочиям, включенным в исключительную компетенцию местных Советов депутатов, добавляется «определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственности». Таким образом, в Конституции налицо отсылочная норма полномочий местных Советов депутатов в отношениях коммунальной собственности к законодательным актам.

Следует также отметить, что «Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих

государственных органов» (ст.120 Конституции Республики Беларусь).

Каких-либо содержательных аспектов, принципов разграничения компетенции местных Советов депутатов депутатов и исполнительных и распорядительных органов (в том числе по их уровням) в отношении коммунальной собственности Конституция Республики Беларусь не содержит. Вместе с тем правовой статус и порядок формирования исполнительных и распорядительных местных органов, возможность отмены их решений местными Советами депутатов позволяют с полным основанием отнести эти органы к элементам единого государственного отраслевого аппарата республиканского управления, единственное отличие которых от республиканских органов состоит в пределах подведомственной территории и масштабе решаемых задач: это исполнительные органы государства в пределах административно-территориальных единиц.

4. В Гражданском кодексе Республики Беларусь в акте, комплексно регулирующем отношения собственности определены формы и субъекты права собственности. В соответствии с Конституцией в ГК Беларуси «собственность может быть государственной и частной», «субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь и административно-территориальные единицы» (п.п.1, 2 статьи 213 ГК). Собственность АТЕ в данном случае не названа коммунальной.

В статье 215 ГК «Право государственной собственности» закреплено:

1. Государственная собственность выступает в виде республиканской собственности (собственность Республики Беларусь) и коммунальной собственности (собственность административно-территориальных единиц).

2. Коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с актами законодательства. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами, составляет казну соответствующей административно-территориальной единицы».

Каких-либо принципов «закрепления» или «незакрепления» имущества за «коммунальными юридическими лицами», уровни «соответствующих» административно-территориальных единиц, субъектов такого «закрепления» и понятия «коммунальное юридическое лицо» Гражданский кодекс Республики Беларусь не содержит. В ГК регламентируется лишь порядок перехода в коммунальную собственность находки, бесхозяйного имущества и безнадзорных животных с указанием на неопределенного «коммунального собственника» в лице «органа местного управления и самоуправления» (см. статьи 226, 228, 229, 231 ГК). Таким образом, конкретный субъект права коммунальной собственности – местный Совет депутатов, исполнительный, распорядительный орган или, например, территориальный коллектив (население АТЕ) в кодексе не определен. Вместе с тем работа по «закреплению» юридических лиц по определенным уровням АТС проводилась.

В ГК даются общее понятие юридического лица как организации, «которая имеет в собственности, хозяйственном ведении и оперативном управлении обособленное имущество...», и понятие предприятия, которое как объект права является «имущественным комплексом, используемым для осуществления предпринимательской деятельности» (статьи 44, 132 ГК). Кодекс подразделяет юридические лица на коммерческие и некоммерческие (на основании цели деятельности – прибыль и ее распределение) и относит к коммерческим «унитарные предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства». Некоммерческие организации «могут создаваться для достижения социальных, природоохранных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и юридических лиц, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи в соответствии с законодательством, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ» (п.3 статьи 46 ГК).

Приведенный перечень целей деятельности некоммерческих организаций, казалось бы,

в полной мере соответствует содержательным аспектам деятельности органов местного управления и самоуправления любой АТЕ. Однако §4 ГК «Унитарные предприятия» устанавливает, что «унитарным предприятием признается коммерческая (т.е. имеющая целью извлечение прибыли. – А.М.) организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество». При этом имущество коммунального унитарного предприятия находится в собственности административно-территориальной единицы и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения, «органом унитарного предприятия является руководитель, который назначается собственником имущества либо уполномоченным собственником органом и ему подотчетен» (пп.1, 2, 4 статьи 113 ГК).

Если коммунальная собственность – государственная собственность – собственность АТЕ (в Беларуси – область, район, сельсовет, населенные пункты), а это по ГК так, то какие органы в первую очередь и в какой мере должны осуществлять правомочия собственника – владение, пользование, распоряжение? Какой орган является реальным собственником: Совет или исполнительные и распорядительные органы – исполкомы, администрации ■ и какой орган им должен быть в условиях демократического социального государства?

Гражданский кодекс прямого ответа на поставленные вопросы не дает. Учитывая, что:

– «юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законодательством» (п. 1 статьи 46 ГК);

– «унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения учреждается, по решению собственника его имущества, унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, либо уполномоченного на то государственного органа местного управления и самоуправления» (п.1 статьи 114 ГК);

– в формах некоммерческих организаций «учреждением признается организация, соз-

данная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично» (п.1 статьи 120 §5 «Некоммерческие организации» ГК), – можно было бы предположить, что в коммунальной собственности может находиться собственность практически всех видов юридических лиц во всех предусмотренных ГК формах.

Однако и приведенные цитаты из Гражданского кодекса и содержание других актов законодательства Республике Беларусь, порядок налогообложения, формирования республиканского и местных бюджетов, нынешний статус органов местного управления и самоуправления, положения права хозяйственного ведения, неопределенность в кодексе понятия «собственник», наконец, заставляют усомниться в правильности такого предположения. По крайней мере с позиций Гражданского кодекса статус коммунальной собственности представляется очень противоречивым, что не может не сказаться отрицательно на сопряженных с коммунальной собственностью вопросах.

5. В силу наличия в законодательстве республики Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в нем, казалось бы, в исчерпывающей форме должны быть определены отношения коммунальной собственности. Действительно, в законе есть статья 36 «Коммунальная собственность». В ней воспроизводятся положения Гражданского кодекса о составе коммунальной собственности, перечисляется имущество и предприятия, которые могут включаться в коммунальную собственность, источники ее возникновения со ссылкой на порядок, устанавливаемый соответствующим Советом депутатов, возможности исполкомов и администраций по передаче объектов коммунальной собственности во владение и пользование, продаже, приобретению, рассмотрению возникающих при этом споров.

Вместе с тем в указанной статье нет ответов на вопросы, возникающие при изучении Гражданского кодекса.

6. С учетом ведомственной, отраслевой подчиненности ряда объектов коммунальной



собственности, содержания соответствующего законодательства об образовании, культуре, здравоохранении, жилищного и других вышеупомянутых правовых актов можно сделать следующие выводы:

– правовое регулирование отношений коммунальной собственности пока неполно, несовершенно и противоречно;

– объекты коммунальной собственности в части их правового статуса во многом сохраняют характеристики государственной республиканской, а не коммунальной собственности (местной);

– отмеченные проблемы могут быть решены только комплексно вместе с изменением налогообложения, созданием принципиально новых подходов к формированию местных бюджетов на основе децентрализации и демократизации отношений собственности, уточнения в этой связи исключительной компетенции органов местного управления и самоуправления каждого уровня и т.п.

7. Для подтверждения обоснованности предлагаемых выводов обратимся к правовому регулированию жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства на основе Жилищного кодекса Республики Беларусь.

Жилищное хозяйство определяется как «отрасль экономики, обслуживающая жилищный фонд, его содержание и ремонт» (ст.1).

Жилищная инфраструктура – комплекс зданий и сооружений социально-бытового назначения, инженерных сетей коммунального назначения, инженерных сетей коммунального хозяйства, дорог, иных коммуникаций и транспортных маршрутов в месте расположения жилищного фонда (ст.1).

Субъектами жилищных отношений являются граждане, юридические лица независимо от форм собственности, государственные органы (ст.6).

Коммунальный жилищный фонд – это часть жилищного фонда, находящаяся в коммунальной собственности (собственность административно-территориальной единицы) (ст.7).

Компетенция местных Советов депутатов в области регулирования жилищных отношений: утверждают программы экономического и социального развития, местные бюджеты и отчеты об их исполнении; определяют порядок управления и распоряжения коммунальным жилым фондом в пределах, установленных законами Республики Беларусь (ст.19).

В то же время: правовое регулирование жилищных отношений осуществляется Президентом Республики Беларусь, Национальным собранием, Советом Министров Республики Беларусь, органом государственного управления жилищным фондом, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами (ст.15).

Санитарные, технические требования, непригодность жилья определяются в порядке и в сроки, устанавливаемые Советом Министров, льготное кредитование и субсидирование – в порядке, определяемом Советом Министров, перечень категорий работников, которым могут предоставляться служебные жилые помещения, устанавливается Президентом и Советом Министров, положение об общежитиях разрабатывается и утверждается в порядке, определяемом Советом Министров, и др.

Вопросы пользования жилыми помещениями, учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, регламентируются Жилищным кодексом без указания на какую-либо специфику коммунальной собственности.

8. Современное состояние правового регулирования отношений коммунальной собственности свидетельствует о сохранении прежней доминанты – обожествления республиканской собственности, постепенном развитии частной собственности граждан и провозглашенном, но недостаточно оформленном самостоятельном уровне отношений коммунальной собственности по всем правомочиям собственника – владение, пользование, распоряжение, которые до настоящего времени практически в полном объеме определяются на высшем уровне государственной власти.

**Анатолий РУБАНОВ**  
доктор социологических наук

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА в г.МИНСКЕ**

### **1. Вопросы местного самоуправления в Уставе г.Минска и Стратегическом плане устойчивого развития города до 2020 г.**

26 июня 2001 г. решением Минского городского Совета депутатов утвержден Устав города Минска – пока единственный устав подобного рода в Беларуси. Сегодня вопрос ставится так, чтобы подобные Уставы имели и другие наиболее крупные города и, возможно, регионы.

В Уставе говорится, что систему органов городского самоуправления образуют Минский городской Совет депутатов и органы территориального общественного самоуправления.

К компетенции Минского городского Совета депутатов Устав (глава 2), в частности, относит:

- утверждение стратегического плана, прогнозов и программ социально-экономического развития города;
- утверждение и изменение Устава города;
- утверждение бюджета города и отчета о его исполнении, внесение при необходимости изменений в него;
- утверждение генерального плана развития города, планов землеустройства его территории и проекта планировки пригородной территории (зоны);
- установление в соответствии с законодательством местных налогов, сборов и пошлин;
- освобождение юридических и физических лиц от взимания местных налогов, сборов и пошлин или установление порядка такого освобождения;
- принятие решений ... о залоге коммунальной собственности для получения инвестиционных кредитов;
- обеспечение развития и координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления, оказание им организационно-методической помощи.

Территориальному общественному самоуправлению и иным формам городского самоуправления посвящена специальная (пятая) глава Устава. В ст.33 Устава говорится, что органы территориального общественного самоуправления могут выполнять добровольно принятые на себя обязательства в области охраны окружающей среды, благоустройства территории, строительства и эксплуатации жилищного фонда и придомовых территорий, проводить работу по организации досуга граждан, поддерживать общественный порядок и содействовать различным формам благотворительности и милосердия.

В настоящее время Национальный центр законопроектной деятельности занимается подготовкой обновленного Примерного устава территориального общественного самоуправления, при этом Мингорисполком предложил расширить полномочия органа территориального общественного самоуправления и отнести к его ведению, в числе других, следующие вопросы:

- общественный контроль за качеством эксплуатации и обслуживания жилого фонда, уборки территории;
- содействие жителям в решении жилищной проблемы, подготовка соответствующих ходатайств и проведение консультаций;
- общественный контроль за соблюдением предприятиями, предоставляющими услуги населению, правил обслуживания;
- участие в общественных мероприятиях по благоустройству территории;
- работу с детьми и подростками;
- содействие в проведении культурных, спортивных, лечебно-оздоровительных и других мероприятий;

– содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

– организацию акций милосердия и благотворительности, содействие в проведении таких акций органами власти, благотворительными фондами, гражданами и их объединениями, участие в распределении гуманитарной и иной помощи;

– информирование населения о решениях органов власти, принятых по предложению или при участии органов территориального общественного самоуправления.

Предполагаемым субъектом утверждения Примерного устава ОТОС может быть Совет депутатов.

Уставом г.Минска в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» предусмотрены и другие формы участия жителей в решении вопросов городской жизни. Так, например, на городской и районный в городе референдумы (ст.37 Устава) могут выноситься вопросы, имеющие важное значение для населения города, района в городе и отнесенные к компетенции Совета, исполнительного комитета и администрации соответствующего района города, кроме вопросов, вынесение которых на референдум не предусмотрено законодательством.

Устав предусматривает проведение и местных собраний жителей города (ст.38 Устава), в том числе собраний уполномоченных, которые являются формой прямого участия жителей города, а также района, микрорайона, квартала, улицы и иных его частей в управлении делами города. Местные собрания правомочны, если в них принимают участие не менее 25% жителей, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании. Местные собрания созываются по мере необходимости Советом,

исполнительным комитетом, администрацией района города или органами территориального общественного самоуправления. Местные собрания могут созываться также по инициативе не менее 10% жителей, постоянно проживающих на соответствующей территории.

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

В соответствии со ст.39 Устава жители г.Минска, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек в порядке, установленном Советом, имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Проекты решений, внесенные жителями в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей жителей, а результаты рассмотрения – опубликованию в средствах массовой информации.

Вопросы развития общественного самоуправления нашли отражение в проекте Стратегического плана устойчивого развития г.Минска на период до 2020 года, работа над которым будет завершена в 2004 году.

В этом плане одно из пяти приоритетных направлений развития Минска гласит: «Минск – город, развивающий демократию с широким участием граждан». В целом стратегия устойчивого развития г.Минска представлена в таблице 1.

**Таблица 1**

**Стратегия устойчивого развития Минска (формула «пять городов в одном»)**

<p>Минск – город здоровья и высоких социальных стандартов.                  Минск – город знаний и наукоемких технологий.                  Минск – город-центр международных коммуникаций.                  Минск – город, привлекательный для предпринимательства и инвестиций.  <b><i>Минск – город, развивающий демократию с широким участием граждан.</i></b></p>
---

Примерный перечень мероприятий, которые должны реализовываться в рамках этого

стратегического приоритета, представлен в таблице 2.

Таблица 2

<b>5. Город, развивающий демократию с широким участием граждан</b>
<b>5.1. Развитие самоуправленческих начал в городской жизни</b>
5.1.1. Развитие различных форм городского самоуправления (городской и районный референдумы, местные собрания, общественная экспертиза, правотворческая инициатива горожан и др.)
5.1.2. Развитие территориального общественного самоуправления: советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых и уличных комитетов и др.
5.1.3. Развитие практики договорных отношений городских органов власти с профсоюзами и другими общественными объединениями в решении различных социальных проблем, внедрение таких форм поддержки местных инициатив, как социальный заказ, социальный грант, фонд развития местного сообщества
<b>5.2. Расширение форм и методов взаимодействия городских органов власти и жителей Минска</b>
5.2.1. Создание при Мингорисполкоме общественных советов по наиболее актуальным проблемам городской жизнедеятельности
5.2.2. Регулярные мониторинговые и проблемные социологические опросы горожан
5.2.3. Развитие оперативных форм связи руководителей городских и районных органов власти с жителями города (встречи в трудовых коллективах и по месту жительства, личный прием, прямые телефонные линии, теле- и радиointервью, интервью для печатных СМИ и др.)
5.2.4. Проведение конкурсов на лучшую улицу, лучший двор и лучший дом, лучшее цветочное оформление клумб, лоджий, балконов и окон и др.
5.2.5. Передача на сохранность жильцам подъездов жилых домов
<b>5.3. Формирование партнерских отношений органов городской власти и субъектов хозяйствования</b>
5.3.1. Сотрудничество городских органов власти с городским советом промышленников и предпринимателей
5.3.2. Социально-экономический мониторинг состояния и условий деятельности субъектов хозяйствования различных форм собственности
<b>5.4. Расширение функций Минска как столицы Республики Беларусь</b>
5.4.1. Юридический мониторинг реализации Закона Республики Беларусь «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска» и Устава г. Минска
5.4.2. Разработка и внесение предложений по расширению столичных функций г. Минска в процессе реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь

## 2. Отношение минчан к городскому самоуправлению

Перспективным направлением вовлечения людей в решение насущных городских проблем является территориальное общественное самоуправление. Однако в городе развито оно пока весьма слабо. В нем задействовано около 13 тыс. человек. Для более полного прояснения сложившейся ситуации и дальнейших перспектив в ходе одного из социологических опросов минчанам были заданы три уточняющих друг друга вопроса: знают ли они о существовании комитетов территориального общественного самоуправления, участвуют ли в их деятельности и, наконец, хотели ли бы в ней участвовать?

На первый вопрос: «Слышали ли Вы о ра-

боте комитетов территориального общественного самоуправления?» утвердительно ответили 20.1% горожан. На второй вопрос: «Участвуете ли Вы в работе, мероприятиях, проводимых комитетом территориального общественного самоуправления?» – 1.3%.

Наконец, на третий вопрос: «Хотели ли бы Вы сами участвовать в работе, мероприятиях комитета территориального общественного самоуправления?» – положительно ответили 11.6%. Это далеко не большинство горожан, но все же почти в 10 раз больше числа тех, кто сейчас участвует в их работе.

Данные результаты позволяют сделать два главных вывода. Во-первых, комитетам терри-



ториального общественного самоуправления не хватает известности. И это во многом связано с изъянами в пропаганде их опыта. Во-вторых, слабо проводится соответствующая организационная работа.

Хотели бы участвовать в городском самоуправлении посредством референдумов, мес-

тных собраний жителей, в форме правотворческой инициативы 25% опрошенных. Причем предпочтение отдается, во-первых, местным собраниям жителей, во-вторых, местным референдумам. Правотворческая инициатива находится на третьем месте (таблица 3). Это связано с тем, что многие не знают, что это такое.

**Таблица 3**

**Ответы минчан на вопрос: “Вы хотели бы участвовать в городском самоуправлении?” (в %)**

	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Посредством городских и районных референдумов	21.0	36.2	42.7
Посредством местных собраний жителей	25.2	34.4	40.4
В форме правотворческой инициативы	13.1	36.0	50.9

### **3. Перспективы реформирования городского жилищно-коммунального хозяйства**

#### **3.1. Оценка ситуации в жилищно-коммунальной отрасли**

Какова сейчас ситуация в сфере жилищно-коммунального хозяйства? С одной стороны, озабоченность ростом цен на жилищно-коммунальные услуги вышла сейчас на первое место.

**Таблица 4**

**Ответы на вопрос: “Какие цены сегодня Вас беспокоят особенно сильно?” (в %)**

Квартплата, оплата коммунальных услуг	74.9
На продукты питания	72.8
На строительство жилья	49.7
На лекарства, медикаменты	43.5
На одежду, обувь	41.8
На услуги связи	15.7
Проезд в городском транспорте	15.2
На сложную бытовую электротехнику	14.6
На посещение театров, концертов и других культурных мероприятий	9.5

С другой стороны, именно к организации работы этой сферы у людей особенно много претензий. Соцопрос 1013 домохозяйств, расположенных во всех районах г.Минска, дал следующие результаты (таблица 5).

**Таблица 5**

**Ответы минчан на вопрос:**

**“Что Вас не устраивает в работе жилищно-коммунальных служб?” (в %)**

	Август 2003 г.
Уборка подъездов и лифтовых клеток	51.0
Работа сантехников	43.4
Перебои с горячей водой	38.2
Уборка внутривортовых территорий	32.4
Перебои с подачей воды	29.6
Работа и обслуживание лифта	23.2
Работа электриков	22.5

Больше всего претензий люди предъявляют к качеству уборки подъездов и лифтовых клеток. Много жалоб на работу сантехников. Достаточно много претензий и к другим группам обслуживающего персонала.

При углубленном изучении отношения минчан к работе жилищно-коммунальных служб, в частности, выяснилось, что 23.0% из них часто сталкиваются с занятостью диспетчерского те-

лефона, 22.3% – с неявкой работников ЖЭС по вызову в назначенное время, а примерно каждый десятый – с явкой в нетрезвом виде, хамством, невыполнением работ (см. таблицу 6).

**Таблица 6**

**Ответы минчан на вопрос: "Приходилось ли Вам и как часто при обращении в ЖЭС сталкиваться со следующими проблемами?" (в %)**

	<b>Часто сталкивался</b>	<b>Иногда сталкивался</b>	<b>Не сталкивался</b>
Занятость диспетчерской телефонной линии	23.0	43.9	33.1
Отказ в помощи	9.7	29.7	60.6
Явка в нетрезвом виде	11.1	36.1	52.8
Грубость в обращении	10.8	32.0	57.1
Неявка в назначенное время	22.3	45.9	31.8
Плохое качество работы	18.8	51.0	30.2

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства, на наш взгляд, нужно осуществлять по следующим основным направлениям:

- повышение качества и снижение себестоимости жилищно-коммунальных услуг;
- оптимизация оргструктуры ЖКХ;
- развитие рынка платных услуг;
- развитие общественного самоуправления и активное включение в процесс реформирования самих жильцов.

**3.2. Снижение себестоимости и повышение качества жилищно-коммунальных услуг**

Здесь важнейшей проблемой является приведение в цивилизованный вид характера взаимоотношений потребителей услуг с их поставщиками.

В развитых странах распространена система приборного учета, при которой потребитель оплачивает объем реально оказанных ему услуг. Такую возможность дает наличие счетчиков тепла, воды и др. Как следствие, общая выручка коммунальной организации образуется за счет

реально оказанных услуг потребителям.

Сложившаяся еще в советский период система формирования затрат на оказываемые коммунальные услуги такова, что позволяет организациям предъявлять к оплате весь объем произведенных услуг (независимо от того, сколько было потреблено, а сколько потеряно в сетях, в том числе из-за аварий и бесхозяйственности).

В результате установка индивидуальных приборов учета холодной и подогретой воды снижает ее фактическое потребление в отдельных случаях почти в 2 раза по отношению к нормативному, хотя оперативный опрос жильцов, установивших такие счетчики, свидетельствует, что большинство из них после установки счетчиков продолжали использовать воду в прежнем режиме.

В ходе исследования было изучено отношение минчан к установке счетчиков учета расхода воды и тепла. Как свидетельствуют данные, приведенные в таблице 7, более 80% горожан высказываются за их установку.

**Таблица 7**

**Ответы минчан на вопрос: "Хотели бы Вы установить счетчики учета расхода воды и тепла?" (в %)**

	<b>Счетчики учета расхода воды</b>	<b>Счетчик учета расхода тепла</b>
Уже установили	16.7	5.3
Хотели бы и готовы оплатить сейчас	6.8	6.0
Готовы оплатить в рассрочку	17.2	19.7
Хотели бы, но бесплатно	42.5	49.5
Не хотели бы	16.8	19.6

Данные свидетельствуют, что численность минчан, которые готовы уже сейчас полностью или частично оплатить их установку (а это в сумме около 25%), позволяет не только продолжить, но и активизировать эту работу.

### 3.3. Оптимизация организационной структуры ЖКХ

Она включает в себя:

а) перенос центра тяжести в обслуживании населения на ЖЭСы – организации, ближе всего стоящие к людям. Это предполагает их кадровое, финансовое и материальное усиление, а также, возможно, укрупнение, так как меньший процент убыточности имеют те ЖЭСы, которые располагают большей площадью обслуживания;

б) создание в городе единой структуры, управляющей всем комплексом ЖКХ. Сейчас эти функции выполняют УП «ГП УЖХ Мингорисполкома», Управление энергетики и городского хозяйства, УП «Управление коммунального

хозяйства», ряд других управленческих структур. Создание единой структуры управления позволит, во-первых, исключить дублирующие функции, ведомственные разборки и повысить ответственность и, во-вторых, сократить численность управленческого аппарата и расходы на его содержание (ориентировочно на 20%);

в) в районах на базе ЖРЭО и соответствующих отделов районных администраций создать управления районного хозяйства и строительства с функциями заказчика и коммерческого строительства. Численность нового аппарата также должна сократиться на 20%.

### 3.4. Развитие рынка платных услуг в жилищно-коммунальной сфере

Следующий тезис может показаться несколько неожиданным, но рынок в этой сфере существует и является достаточно развитым. Но этот рынок преимущественно стихийный, теневой. Это подтверждают данные таблиц 8 и 9.

**Таблица 8**

**Способы выполнения жильцами работ по обслуживанию жилья (в %% от тех, кто испытывает в них потребность)**

	Делают эти работы сами	Обращаются в ЖЭС	Ищут специалистов "со стороны"
Замена смесителя для раковин, ванн	40.6	37.7	21.7
Замена раковин, мойки	34.8	37.5	27.7
Замена ванн	20.3	41.7	38.0
Замена унитаза	23.5	46.5	30.0
Замена полотенцесушителя в ванной	31.0	40.5	28.5
Замена сливного бачка	29.0	47.4	23.6
Ремонт сливного бачка	40.0	43.9	16.1
Замена прокладок в водопроводных кранах	57.9	33.3	8.8
Ремонт водопроводных кранов	47.7	39.9	12.3
Замена, ремонт электророзеток и выключателей	58.9	24.1	17.0
Столярные работы	50.5	8.6	40.9
Установка замка на входной двери	66.5	9.1	24.4
Облицовка плиткой ванн, кухонь	34.1	6.1	59.8
Штукатурка	37.3	7.8	54.9
Покраска	61.1	5.2	33.8
Поклейка настенных обоев	63.6	4.4	32.0
Поклейка потолочных обоев	56.2	4.9	39.0
Установка укрепленной двери в квартире	25.6	9.7	64.7
Ремонт электроплит	18.4	45.8	35.7

**Таблица 9**

**Формы оплаты населением услуг работников ЖЭС (в % от обратившихся)**

В кассу	19.2
На руки	26.6
По-разному	54.2

Каковы перспективы развития рынка платных услуг в жилищно-коммунальной сфере?

На этом рынке уже присутствуют частные фирмы и индивидуальные предприниматели, но их еще очень мало.

За счет чего рынок может развиваться дальше?

1. Посредством легализации теневого сектора. Но очевидно, что выходить «из тени» его участники в массовом порядке пока не готовы.

2. За счет включения в этот процесс ЖЭС-Сов. Но с их нынешним контингентом это в большинстве случаев маловероятно. В значительной мере это вызвано низкой зарплатой, когда квалифицированные специалисты удерживаются там только из-за возможности получить служебное жилье. Значит, и это одно из наших предложений, целесообразно прирав-

нять тарифную ставку 1 разряда рабочих этих служб, выполняющих квалифицированные работы, например, к соответствующим ставкам строительных рабочих. Это позволит обновить и качественно улучшить контингент работников ЖЭС. За счет кого? В Минске доля самозанятого населения в трудоспособном возрасте превышает 100 тыс. человек.

Что касается отношения к росту в этой сфере количества частных служб и организаций, то мнение жителей Минска таково. За их развитие высказывается 39.3% опрошенных, в то время как противоположной позиции придерживается в три раза меньше – 13.4% (см. таблицу 10). Несомненно, что на преобладании позитивного отношения к частной инициативе в этой сфере сказывается уже сложившаяся практика оказания услуг.

**Таблица 10**

**Ответы минчан на вопрос: “Считаете ли Вы целесообразным развивать в сфере жилищно-коммунального обслуживания частные службы и организации?” (в %)**

Считают целесообразным	39.3
Нет	13.4
Затруднились ответить	47.3

**3.5. Развитие общественного самоуправления и активное включение в процесс реформирования самих жильцов**

Очевидно, что реформирование жилищно-коммунальной сферы невозможно без активного подключения к этому процессу самих жителей города.

Начинать этот процесс следует с совершенствования практики договорных отношений потребителей и поставщиков услуг, начиная с их первоосновы – отношений между ЖЭСами и жильцами.

На вопрос, заключили ли они с ЖЭСом договор найма жилого помещения или на выполнение работ по его эксплуатации и ремонту, 42.1% минчан ответили утвердительно, 34.8% отрицательно, еще 23.1% сказали «не помню». Сам такой договор обычно воспринимается как чистая формальность, не влекущая никакой ответственности договаривающихся сторон за его выполнение. Не случайно его содержание пом-

нит только 14.4% опрошенных и плохо помнит – 85.6%.

Практика свидетельствует, что даже важнейшие пункты этого договора выполняются плохо. Так, согласно договору, наймодатель обязуется профилактически осматривать техническое состояние дома и жилых помещений. Минчане, отвечая на вопрос, приходят ли к ним и как часто работники ЖЭС с профилактическим осмотром технического состояния квартиры, ответили следующим образом: «регулярно» – 2.7%; «редко» – 30.9%, «не приходят» – 66.4%.

Главная причина формального характера заключения договоров найма жилого помещения или на выполнение работ по его эксплуатации и ремонту – отсутствие реальной ответственности за их выполнение.



Четко прописать такую ответственность тем более необходимо, что в перспективе такие договоры жильцы должны заключать со всеми поставщиками услуг. Пока, помимо ЖЭС, они заключают их только с УП «Минскводоканал» при наличии прибора учета потребления воды.

Однако прописать ответственность – это одна сторона дела. Еще более важно добиться привлечения к ответственности за невыполнение взятых обязательств. Но для этого сил и нервов одного жильца, как правило, не хватает. Нужна сила организации.

Нам кажется, что процесс самоорганизации жильцов уже понемногу начался. Связан он прежде всего с закрытием подъездов. После установки металлической двери с домофоном в двух из трех минских подъездов, по мнению самих жильцов, стало чище, и во многом потому, что они сами стали больше следить за порядком.

Сейчас в городе активизируются работы по ремонту и благоустройству подъездов. Думаю, и это станет определенным стимулом развития активности людей.

В этой связи возникает вопрос о форме самоорганизации жильцов. Реформирование жилищно-коммунальной сферы все чаще связывается с развитием кондоминиумов – товариществ собственников жилья.

**Таблица 11**

**Ответы минчан на вопрос: “Знаете ли Вы, что такое кондоминиум?” (в %)**

Хорошо знают	7.3
Кое-что слышали	33.6
Не знают	59.1

В результате на вопрос о том, хотели ли бы они, чтобы кондоминиум был создан в их доме, две трети горожан ответить не смогли (см. таблицу 12).

**Таблица 12**

**Ответы минчан на вопрос: “Хотели бы Вы, чтобы кондоминиум был создан в вашем доме?” (в %)**

Да	23.0
Нет	10.3
Затруднились ответить	66.7

Ситуация несколько изменилась, когда в анкете данному вопросу предшествовало краткое разъяснение того, что такое кондоминиум, каковы его функции и основные права участников. В этом случае за создание кондоминиума высказалось уже не 23.4, а 39.4% опрошенных. Из

Товарищества собственников жилья (ТСЖ) начали появляться в Минске в 1997 г., когда было принято городское «Положение о совместном домовладении». Начиная с 1998 г. процесс создания ТСЖ в столице идет в рамках Закона Республики Беларусь «О совместном домовладении».

Анализ развития ТСЖ в Минске позволяет сделать следующие основные выводы:

– ТСЖ как структура в системе управления жилым фондом создается медленными темпами, что идет в разрез с постановлениями Совета Министров РБ №45 (от 17.01.2003 г.) и №943 (от 14.07.2003 г.), в которых предполагается, что ТСЖ должны стать в стране преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами;

– ТСЖ практически не создаются в жилищном фонде, построенном до 1995 г., и в домах после реконструкции и капитального ремонта;

– услуги ЖЭС не пользуются особой популярностью у ТСЖ г. Минска;

– власти на местах пока не готовы добровольно отказаться от своего монопольного положения в управлении жилищным фондом и создать равные условия для конкуренции.

Один из социологических опросов показал, что о том, что такое кондоминиум, абсолютное большинство горожан не знает вовсе или имеет весьма смутное представление (см. таблицу 11).

этого следует, что движение в сторону развития сети кондоминиумов требует в качестве своего первоначального условия проведения активной разъяснительной работы среди населения города по поводу того, что это такое (см. таблицу 13).

**Таблица 13**

**Ответы минчан на вопрос: “Хотели бы Вы, чтобы кондоминиум был создан в вашем доме, после краткого разъяснения того, что это такое?” (в %)**

Да	39.4
Нет	11.4
Затруднились ответить	49.2

Общими причинами, сдерживающими темпы роста количества Товариществ собственников жилья в г. Минске, являются:

- слабая информационно-разъяснительная работа с населением о преимуществах ТСЖ;
- несовершенство законодательно-правовой базы, регулирующей создание и функционирование ТСЖ;
- сложность и существенные затраты при регистрации ТСЖ, получении технических паспортов на дома, актов на право пользования земельными участками;
- отсутствие налоговых и иных льгот для ТСЖ. ТСЖ платят: 35% в фонд социальной защиты, 1% в пенсионный фонд, 0.5% в фонд содействия занятости, 0.5% – чрезвычайный налог из фонда заработной платы, а также налог на недвижимость и платежи за землю);
- проблемы с получением финансирования мероприятий по благоустройству подъездов, придомовой территории, детских площадок и т.п.;
- сохраняющееся дотирование жилищно-коммунальных услуг, сложность получения права на дотацию и плохо налаженная система дотирования ТСЖ в отдельных районах города;
- недоверие населения на основании негативного опыта деятельности жилищно-строительных кооперативов (ЖСК);
- отсутствие механизма защиты от обесценивания целевых фондов денежных средств, которые должны накапливаться в течение многих лет для последующего инвестирования их в восстановление или воспроизводство жилищного фонда ТСЖ;
- отсутствие определенных государственных

ных гарантий по проведению капитального ремонта в отдаленной перспективе в домах ТСЖ;

- низкая тарифная ставка в отрасли и соответственно низкий уровень легальной заработной платы персонала ТСЖ.

Помимо этого к причинам, осложняющим появление ТСЖ в домах старой застройки, можно отнести:

- высокую степень износа домов по причине недофинансирования в период эксплуатации, когда реконструкция и капитальный ремонт не всегда полностью решают эту проблему;
- малую площадь придомовой территории, не всегда достаточную для ведения хозяйственной деятельности, которая может принести прибыль будущему ТСЖ;
- отсутствие помещений для размещения офиса ТСЖ (площадь данных помещений должна составлять 2% от общей площади дома);
- низкий уровень доходов основной части жильцов, которые не в состоянии оплатить все расходы, связанные с регистрацией и деятельностью ТСЖ, особенно на первых порах;
- социальные стереотипы и привычку обращаться в ЖЭС, нежелание некоторых жильцов общаться с соседями, разнородность социальных групп жильцов, проживающих в одном доме.

Это все непростые вопросы, которые требуют своего решения.

Как видим, их много. Тем не менее, постепенное развитие социальной активности людей в связи с реформой жилищно-коммунального хозяйства представляется вполне возможным. Своеобразный толчок роста этой активности – ощутимый рост цен на услуги ЖКХ.

**Андрей ЗАВАДСКИЙ**  
соискатель Белорусского института правоведения

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНСТИТУЦИЯХ БЕЛАРУСИ И РОССИИ (сравнительный анализ)

Десять лет назад, в марте 1994 г., Верховным Советом Беларуси XII созыва была принята действующая Конституция Республики Беларусь, подвергшаяся в 1996 г. изменениям и дополнениям принципиального характера. Тремя месяцами ранее, в декабре 1993 г., гражданами России на референдуме была принята действующая Конституция Российской Федерации. В связи с этим научный и практический интерес представляет сравнительный анализ конституционных норм, посвященных реализации права граждан на самоуправление и регламентирующих в настоящее время деятельность местных органов власти в Республике Беларусь и в Российской Федерации.

Этот интерес еще более актуален в связи с тем, что и Беларусь, и Россия долгое время развивались в рамках одних и тех же государств: сначала это была Российская империя, затем Советский Союз. Оба государства – и Беларусь, и Россия – принадлежат к одной правовой семье, и их законодательство на рубеже 90-х годов в момент приобретения государственной независимости и суверенитета, имело общую нормативную базу.

Как белорусская, так и российская Конституции содержат разделы, посвященные организации и деятельности местного управления и самоуправления. Однако данная проблема выходит за узкие рамки одного специального раздела и будет правильнее начать анализ с первого раздела, обеих Конституций, названного “Общие положения”, в котором изложены основы конституционного строя указанных государств.

1. Конституция Республики Беларусь в части 1 статьи 3 провозглашает, что “Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ”, а далее недостаточно определенно указывает, что “Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией”. Эта запись оставляет ряд вопросов о видах власти, формах ее осуществления и органах, создаваемых для реализации властных полномочий.

Российская же Конституция в части 1 статьи 3 также определяет, что “Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ”. Однако ч.2 указанной статьи Конституции России дополнительно раскрывает то, как народ реализует свои властные полномочия, а именно: “Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления”, кроме того, ч.3 той же статьи конкретизирует, что “Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы”. Таким образом, российская Конституция указывает, что наряду с властью, представленной государственными органами, существует и действует иная публичная власть, формируемая гражданами, и олицетворяют эту власть местное самоуправление и его органы. Из приведенного следует, что местное самоуправление в Конституции России декларируется как одна из основ конституционного строя Российской Федерации.

2. Часть 1 статьи 10 Конституции России гласит, что “Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную”, а часть 2 дополняет, что “Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”.

Юридически адекватные формулировки присутствуют в статье 6 Конституции Беларуси. В частности, в данной статье декларировано, что “Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную”, а также, что “Государственные органы в своих полномочиях самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга”.

Как видно из текста статей, и в первом, и во втором случае принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную провозглашается именно для государственной власти и ее органов. Анализ статьи 3 белорусской Кон-

ституции уже позволил сделать вывод о существовании публичной власти в Беларуси исключительно в государственной форме, что наглядно подтверждается содержанием 7-й, 34-й, 37-й, 38-й и 39-й статей Конституции. Это со всей очевидностью свидетельствует об исключительно государственном характере и органов местного управления и самоуправления в нашей стране, а следовательно, о применимости к местному управлению и самоуправлению Беларуси декларированного выше принципа разделения власти.

В то же время в Российской Федерации, как было указано выше в ст.3 ее Конституции, публичная власть представлена наряду с государственной и негосударственной составляющей – местным самоуправлением. Негосударственный характер местного самоуправления российская Конституция подтверждает содержанием ч.3 ст.12, где говорится, что “Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”.

Несмотря на обособление системы местного самоуправления от системы органов государственной власти, Конституция России, в соответствии с частями 1 и 2 ст.12, подчеркивает признание института местного самоуправления в качестве института публичной власти, равноценного институту государственной власти, а также самостоятельность местного самоуправления в пределах собственных полномочий и наделение его конституционными гарантиями в осуществлении своей деятельности.

Помимо этого, анализ статей 10 и 12 российской Конституции позволяет сделать вывод, что обособление органов местного самоуправления от системы органов государственной власти сохраняет внутреннее единство местного самоуправления, в результате чего деятельность его представительных и исполнительно-распорядительных органов протекает в рамках единой системы.

3. Статья 13 Конституции Беларуси принципиально важна при рассмотрении экономической основы местного самоуправления. Часть 1 указанной статьи Конституции провозглашает существование только двух форм собственности – государственной и частной. Причем в соответствии с ч.6 ст.13 “Недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства”. Таким образом, белорусская Конституция не выделяет особой, отличной от государственной, формы собственности. Это указывает на государственный характер собственности,

называемой коммунальной, управление которой отнесено к компетенции местных органов власти Беларуси. Более того, государственный характер коммунальной собственности свидетельствует о реальном отсутствии собственности, которая могла бы явиться экономической основой как самого местного самоуправления, так и деятельности местных органов власти.

В свою очередь, Конституция России в части 2 статьи 8 декларирует, что “В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности”, а ч.2 ст.9 определяет, что “Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности”. Указанные положения российской Конституции демонстрируют, что законодательно закрепленная муниципальная собственность является той специфической формой собственности, которая, обладая обширным перечнем ресурсов, непосредственно принадлежит местному территориальному сообществу и создаваемым им местным органам власти. Эта форма собственности призвана обеспечить экономическую независимость и самодостаточность местного самоуправления.

4. Анализ V раздела белорусской Конституции следует начать с его названия “Местное управление и самоуправление”, которое по своей сути является внутренне противоречивым. Это противоречие заключается в том, что законодатель в рамках одного раздела Конституции пытается рассматривать две различные по своей природе системы местной власти. Местное управление и местное самоуправление, несмотря на сходство названий, коренным образом различаются по принципам своего формирования, по субъекту реализации своих властных полномочий, а также по приоритету интересов, преследуемых в процессе реализации упомянутых полномочий и по степени ответственности перед гражданами за результаты своей деятельности.

Кроме того, во всех восьми (со 117-й по 124-ю) статьях V раздела Конституции отсутствуют принципиальные определения понятий местного управления и местного самоуправления, отражающих их природу в соответствии с национальным и международным законодательством. В ряде статей данного раздела Конституции отсутствует разграничение организации и функционирования местного управления и местного самоуправления.

Присутствующий в Конституции России раздел VIII называется “Местное самоуправление”,



что юридически точно определяет это понятие. В соответствии с российским законодательством местное управление не выделяется в отдельную систему и является одной из форм реализации местного самоуправления. Четыре статьи VIII раздела российской Конституции раскрывают сущность понятия “местное самоуправление” в соответствии с международно-правовыми документами.

5. В ст.117 белорусской Конституции, которая гласит, что “Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах”, присутствует правовая неопределенность и даже запутанность в отношении того, через какие же органы местной власти и за счет каких форм участия в государственных и общественных делах граждане осуществляют местное управление и самоуправление. Тем не менее содержание статьи недвусмысленно говорит о возможности осуществления гражданами не только местного самоуправления, но и местного управления.

Помимо того, данная статья белорусской Конституции наглядно демонстрирует отсутствие у местных Советов депутатов собственных исполнительных и распорядительных органов. Возникает правомерный вопрос: являются ли существующие исполнительные комитеты и их территориальные администрации действительно органами местной власти или это органы центральной государственной власти на местном уровне?

Ответ на этот вопрос дает ст.120 Конституции Беларуси. Указанная статья определяет, что “Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов”.

Таким образом, местным органам власти предписывается осуществлять решение вопросов местного значения, исходя, в первую очередь, из общегосударственных интересов, и лишь во вторую – исходя из интересов населения соответствующей территории. При этом местные органы власти обязываются исполнять решения вышестоящих государственных органов. В результате, данная статья со всей очевидностью ставит под

сомнение сам факт существования в Беларуси дееспособного местного самоуправления, которое по определению должно во главу угла ставить интересы своих граждан и быть в пределах своих полномочий самостоятельным и независимым от решений иных органов власти.

Принципиальное отличие в подходах к деятельности местного самоуправления демонстрирует ст.130 Конституции Российской Федерации. Часть 2 указанной статьи говорит о том, что “Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления”. В соответствии с приведенными конституционными положениями система местного самоуправления представлена в ее логическом развитии – от форм гражданских инициатив и непосредственной демократии до создания представительных и иных органов власти. Показательно, что Конституция не фиксирует наименование органов местного самоуправления, отдавая это право местным сообществам граждан.

Принципиальный характер носят положения ч.1 ст.130 Конституции России – “Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью”. В соответствии с ними интересы местного самоуправления не ставятся в зависимость от общегосударственных интересов или от решения вышестоящих государственных органов. Наоборот, в данной статье подчеркивается самостоятельность местного самоуправления в своей деятельности по широкому кругу местных вопросов.

6. Часть 1 статьи 131 российской Конституции, гласящая, что “Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций”, а также что “Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно”, закрепляет основным принципом образования единицы местного самоуправления поселенческий принцип. В соответствии с ним единицей местного самоуправления является муниципальное образование – объективно существующий населенный пункт с окружающей территорией, которая служит для его развития. Тем не менее, Конституция оставляет возможность применения и иного, территориального, принципа при создании муниципального образования.

Помимо этого, гражданам России не только предоставляется возможность осуществлять самоуправление в различных организационных формах с учетом исторических и иных местных традиций, но и в рамках схожих муниципальных образований граждане имеют право самостоятельно определять структуру органов местной власти, призванных наиболее эффективно решать местные задачи.

Часть 2 рассматриваемой статьи декларирует, что “Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий”. Данный принцип практически дословно перенесен в Конституцию Российской Федерации из 5-й статьи Европейской Хартии местного самоуправления – основного для всех европейских государств международно-правового акта в сфере местного самоуправления. Этот принцип призван сбалансировать интересы государственного управления и местного самоуправления на той или иной территории, а также защитить одно из основополагающих прав граждан – право на местное самоуправление.

Конституция Беларуси в статьях 118 и 119 регламентирует вопросы формирования представительной и исполнительной власти на местном уровне. В частности, статья 118 устанавливает, что “Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года”, а статья 119 предусматривает, что “Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов”.

Анализ приведенных конституционных положений позволяет заключить, что формирование и сменяемость представительной ветви местной власти – местных Советов депутатов – производится гражданами путем выборов, периодичность проведения которых установлена Конституцией. Однако при формировании органа местного самоуправления Конституция не предусматривает инициативы, связанные с историческими, национальными или культурными традициями граждан, проживающих в том или ином регионе.

В отношении формирования и сменяемости исполнительной ветви местной власти – исполнительных комитетов и местных администраций – Конституция предусматривает порядок, кото-

рый фактически исключает влияние представительных органов местной власти на формирование и деятельность местных исполнительных комитетов и местных администраций. Тем самым в Конституции заложен правовой разрыв между гражданами и исполнительными структурами власти, не избираемыми и, следовательно, не ответственными перед гражданами, однако призванными действовать в интересах граждан.

Следует отметить, что Конституция предусматривает создание местных органов власти не в рамках населенных пунктов, муниципальных образований или территориальных сообществ граждан (последние понятия вообще не встречаются в белорусском законодательстве), а в пределах административно-территориальных единиц. Таким образом, белорусская Конституция закрепляет территориальный принцип организации местного управления и самоуправления.

Международный опыт свидетельствует, что упомянутый принцип применяется преимущественно не для реализации задач местного самоуправления, а в соответствии с нуждами государственного управления. Практика изменения границ территорий, в которых осуществляется самоуправление, свидетельствует об отсутствии должного внимания к мнению населения в отношении производимых изменений, а также об отсутствии демократических процедур выявления и учета мнения граждан.

7. Ст.121 белорусской Конституции определяет перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции местных Советов депутатов. Это: 1) «утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении», 2) «установление в соответствии с законом местных налогов и сборов», 3) «определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью» и 4) «назначение местных референдумов». Данный перечень является исчерпывающим, что, к сожалению, сужает сферу деятельности и ответственности местных Советов, оставляя за ее рамками вопросы формирования их собственной структуры и штатов, а также вопросы, связанные с созданием и деятельностью собственных исполнительно-распорядительных органов власти.

Необходимо отметить, что Советы депутатов ограничены даже в рамках своих исключительных полномочий. Конституция в отношении Советов депутатов предусматривает лишь процедуру утверждения локальных и региональных

программ развития, утверждения местных бюджетов и отчетов об их исполнении. За рамками компетенции Советов депутатов (в компетенции исполнительных комитетов) остаются процедуры подготовки программ и бюджетов и их последующего исполнения.

Следует сожалеть, что в Беларуси совершенно отсутствует практика реализации такого конституционного полномочия местных Советов депутатов, как назначение местного референдума.

Ст.132 российской Конституции, соответствующая анализируемой выше статье Конституции Беларуси, в своей части 1 устанавливает, что «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Таким образом, список исключительной компетенции местного самоуправления остается открытым в отношении иных полномочий. Органы местного самоуправления обладают значительным объемом прав, касающихся вопросов управления муниципальной собственностью, а также формирования и исполнения местного бюджета.

В части 2 данной статьи предусматривается, что «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Данные положения свидетельствуют о том, что органы местной власти Российской Федерации для реализации полномочий по решению местных задач вправе вступать в договорные взаимоотношения не только с обычными юридическими и физическими лицами, но и с органами власти, в том числе и с органами центральной власти. Передача государством местному самоуправлению части своих полномочий возможна только при обязательном и соответствующем задачам местного самоуправления материальном и финансовом обеспечении.

8. В ст.122 Конституции Беларуси оговорен порядок разрешения споров между представительными и исполнительными органами власти на местном уровне, а также порядок разрешения споров между органами местной и центральной власти. Так, части 1 и 2 указанной статьи устанавливают, что «Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодатель-

ству, отменяются вышестоящими представительными органами» и «Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь». Часть 3 ст.122 регламентирует порядок разрешения споров между гражданами и органами местной власти, в частности, «Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке».

Таким образом, основной регламентированной белорусской Конституцией формой разрешения споров в указанных областях является административный путь, предусматривающий отмену или приостановление вышестоящими органами власти правовых актов, принятых нижестоящими органами власти. Еще дальше по этому пути идет ст.123 Конституции Беларуси, содержащая норму внесудебного роспуска местного Совета депутатов Советом Республики на основании неопределенных с юридической точки зрения понятий – систематическое или грубое нарушение закона, а также по иным основаниям, предусмотренным законом.

Правда, следует учитывать, что ч.8 ст.116 белорусской Конституции предполагает, что Конституционный суд Республики Беларусь дает заключения «о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам». Однако органы местной власти, упомянутые в ст.122 белорусской Конституции, отсутствуют среди субъектов права, перечисленных в ч.4 ст.116, по предложениям которых Конституционный суд дает свои заключения. Нет в ст.116 Конституции и нормы о вынесении по предложению Совета Республики заключения о наличии фактов систематического или грубого нарушения закона местными Советами депутатов.

Судебный порядок разрешения споров, упомянутый в ч.3 ст.122 белорусской Конституции, предусмотрен лишь в качестве дополнительной гарантии защиты прав и законных интересов, однако только в отношении физических и юридических лиц в рамках гражданского или хозяйственного судопроизводства. Пленумы Верхов-

ного и Высшего Хозяйственного суда в своих Постановлениях разъясняют, что граждане и юридические лица могут воспользоваться данным судебным порядком только в отношении ненормативных актов местных и центральных органов власти.

Специальная судебная процедура рассмотрения административных споров, призванная обеспечивать защиту прав указанных выше категорий лиц, а также права самих властных структур в их взаимоотношениях с иными органами власти на местном и центральном уровнях, сегодня в Беларуси отсутствует.

В то же время ст.133 Конституции России, предусматривающая, что «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами», прямо предоставляет местному самоуправлению право на судебную защиту. Гарантии, данные местному самоуправлению, подразумевают предоставление аналогичных гарантий гражданам, составляющим территориальное сообщество, и органам местной власти, созданным в рамках деятельности местного самоуправления.

Закрепленная ст.133 российской Конституции гарантия судебной защиты в настоящее время реализуется в рамках общего и арбитражного судопроизводства. Официальная статистика отражает тенденцию роста числа обращений в суд, касающихся разрешения дел, связанных с административными спорами. Однако, параллельно этому в Российской Федерации идет законодотворческая и организационная работа по подготовке специальной процедуры рассмотрения административных споров, т.е. дел, одной из сторон в которых является орган управления, самоуправле-

ния или их должностные лица. На пути к осуществлению и вопрос о создании в России специальных административных судов.

Анализ конституционных норм Республики Беларусь и Российской Федерации, регулирующих деятельность местного самоуправления и органов местной власти обоих государств, позволяет реально оценить правовое положение местного самоуправления, его соотношение с международно-правовыми нормами, охватывающими эту сферу, и сделать прогноз в сфере развития местного самоуправления в исследуемых странах.

Действующая российская Конституция применительно к местному самоуправлению соответствует международно-правовым актам и способствует развитию института местного самоуправления как важнейшей форме народовластия.

Действующая белорусская Конституция в сфере местного управления и самоуправления не закрепила или исказила значительное количество международно-правовых норм, признаваемых во всех европейских странах, что не может содействовать становлению и развитию в Беларуси реального и эффективного местного самоуправления. Данная оценка требует проведения в ближайшие годы значительных преобразований в сфере местного самоуправления, часть из которых, безусловно, должна затронуть и Конституцию Республики Беларусь.

**Наши областные отделения:**

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

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

e-mail: info@sapega.org

**Гомель:** тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

**Гродно:** тел./факс (0152) 31 55 77

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

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

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №1(9). 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 *Мирслав 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.



**Наши областные отделения:**

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

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

e-mail: saprega@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, 2004, №1(9). 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.



