



ПОО «Фонд имени Льва Сапегі»

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:

мониторинг основных законодательных актов за 2007 год

МИНСК
«РИФТУР»
2008

УДК 352(476)(094.1)
ББК 67.404(4БЕИ)
М 53

Авторы: А.Л. Завадский, М.В. Кобаса, Ю.В. Криворотько, Г.Г. Куневич,
М.К. Плиско, В.К. Сидорчук, Д.В. Сокол

Под редакцией М.К. Плиско

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

Местное самоуправление: мониторинг основных законодательных актов за 2007 год –/ авт. коммент. А.Л.Завадский и др.; под ред. М.К.Плиско. – Минск: Рифтур, 2008. – 88 с.

ISBN 978-985-6700-82-1.

М53 Издание содержит анализ и комментарии основных изменений законодательства области местного управления и самоуправления за 2007 год. Анализируются изменения и дополнения в Закон об административно-территориальном делении; постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь о создании Совета по взаимодействию органов местного самоуправления; Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета, а также развитие местных финансов в 2007 году.

Издание предназначено для депутатов, работников исполкомов, преподавателей и студентов, юристов и всех тех, кто интересуется проблемами местного самоуправления.

УДК 352(476)(094.1)
ББК 67.404(4БЕИ)
М 53

ISBN 978-985-6700-82-1.

© ПОО «Фонд имени Льва Сапеги», 2008
© Оформление. УП «Рифтур», 2008

Введение

После принятия 20 февраля 1991 года Закона Республики Беларусь «О местном самоуправлении и местном хозяйстве Республики Беларусь» в стране был принят не один десяток законодательных и нормативных актов в области местного управления и самоуправления. Несколько раз подвергался изменениям и сам Закон. Нередко принятые правовые акты касались институциональных основ местного самоуправления. Однако разобраться в этом множестве документов трудно даже специалистам. Особенно сложно проследить временную динамику изменений в правовом положении и полномочиях тех или иных органов местного управления и самоуправления. Чтобы лучше понять и проследить правовую сторону развития местного управления и самоуправления Просветительское общественное объединение «Фонд имени Льва Сапегы» подготовило и издало в 2007 году брошюру, в которой были проанализированы важнейшие законодательные и нормативные изменения в этой области, произошедшие в 2006 году. Несмотря на определенную неполноту, издание вызвало большой интерес у специалистов и получило положительные отзывы.

В связи с этим ПОО «Фонд имени Льва Сапегы» продолжило начатое в минувшем году дело и публикует результаты мониторинга основных законодательных актов в области местного управления и самоуправления за 2007 год. Надеемся, что настоящее издание окажется полезным не только преподавателям права и политологии, студентам, чьей специализацией является местное управление и самоуправление, но и выборным и штатным работникам законодательных, представительных и исполнительных органов центральной и местной власти.

К сожалению, у небольшого коллектива авторов не было возможности проанализировать и обобщить все изменения нормативно-правовой базы. Поэтому в предлагаемой брошюре дан анализ некоторых наиболее важных изменений законодательства в сфере местного управления и самоуправления. Это: а) анализ изменения порядка проведения выборов депутатов местных Советов депутатов и местных референдумов, а также итоги выборов депутатов местных Советов; б) комментарии к постановлениям Совета Республики Национального собрания Республики о создании и составе Совета по взаимодейс-

твию органов местного самоуправления и к Положению о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета, утверждённого Указом Президента Республики Беларусь; в) анализ изменений и дополнений в Закон «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства» и Указа Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков», а также развития местных финансов в Республике Беларусь в 2007 году. Кроме этого, в брошюре приводятся результаты мониторинга законодательства по вопросам жизнеобеспечения населения местными Советами депутатов.

Авторы планируют продолжить свою работу и намереваются издать в следующем году книгу, в которой будут полнее и обстоятельнее проанализированы изменения законодательства в области местного управления и самоуправления, произошедшие в 2008 году.

М.К. Плиско

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ в порядке проведения выборов депутатов местных Советов депутатов, прошедших в 2007 году, и их итогах

В 2007 году депутаты местных Советов XXV созыва избирались по новым правилам, предусмотренным Законом от 6 октября 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов». Однако на фоне обострившейся проблемы обеспечения страны энергоресурсами изменения в законодательстве о выборах и выборы местных Советов не вызвали большого резонанса ни в средствах массовой информации, ни в обществе в целом.

Рассмотрим более подробно принятые парламентом изменения и дополнения, по которым 14 января 2007 года прошли выборы депутатов местных Советов депутатов.

1. Пожалуй, главным изменением можно считать изменение самой системы проведения выборов депутатов местных Советов депутатов (далее – местных Советов), точнее – электоральной формулы, т.е. способа определения депутата из претендентов на депутатский мандат. Ранее Избирательный кодекс предусматривал избрание депутатов как Палаты представителей, так и местных Советов по мажоритарной системе абсолютного большинства. Это означало, что кандидат в депутаты в первом туре голосования, чтобы стать депутатом, должен был набрать 50% плюс один голос. Если этого не случалось, то тогда для определения победителя между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов избирателей, проводился второй тур голосования. Для победы во втором туре было достаточно набрать относительное (простое) большинство голосов. Суть изменения состояла в том, что теперь на местных выборах вместо мажоритарной системы абсолютного большинства вводилась мажоритарная система относительного

го большинства¹. При этом следует отметить, что нововведение не затрагивало требование 50% явки избирателей, которая делала выборы состоявшимися. Кроме этого, существовало еще одно отступление от мажоритарной системы относительного большинства: если голосование проводилось по одной кандидатуре, то кандидат считался избранным при получении им более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сложно сказать, насколько искренни были намерения инициаторов перехода к мажоритарной системе относительного большинства. Дело в том, что после президентских выборов 2001 года выборы депутатов в стране стали все больше походить на выборы, проводившиеся в советские времена. И если бы выборы действительно проходили в честной и конкурентной борьбе, как это имеет место быть в демократических странах, то, по нашему мнению, еще неизвестно пошли бы ли «власть предержажие» на это нововведение. Но к 2006 году власть научилась получать на выборах необходимый результат, поэтому она не боялась того, что оппозиционные или независимые кандидаты смогут воспользоваться плодами мажоритарной системы относительного большинства. В то же время введение этой системы могло сэкономить не только деньги, но время, которое затрачивалось на проведение выборов и формирование вновь избранных местных органов власти. Фактически переход осенью 2006 года к мажоритарной системе относительного большинства больше походил на узаконивание той правоприменительной практики, которая существовала на выборах депутатов местных Советов в 2003 году. Если в 2000 году выборы депутатов Палаты представителей, по крайней мере, в городах, еще походили на настоящие конкурентные выборы, то весной 2003 года в Минске на выборах депутатов Мингорсовета в 53(!) избирательных округах из 55 они завершились, несмотря на острую конкуренцию по многим округам, победой одного из кандидатов в депутаты уже в первом туре. Причем, по странному совпадению, всех их поддерживали властные структуры. В целом же по стране на местных выборах 2003

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

года второй тур понадобилось проводить только в 202 из имевшихся 24 003 избирательных округов, т.е. менее чем в 1%. Схожая ситуация наблюдалась и на выборах в Палату представителей в 2004 году. Тогда из 110 вакансий в первом туре было заполнено 108.

2. Немаловажным представляется и изменение ст.45 Избирательного кодекса, которая была дополнена ч.8 следующего содержания: «Собрания, организуемые вне помещений, митинги, демонстрации и иные массовые мероприятия, целью которых является осуществление предвыборной агитации, агитации по референдуму, отзыву депутата, проводятся в соответствии с законодательством Республики Беларусь о массовых мероприятиях». Это нововведение, существенно ограничивающее агитационные возможности участников выборов, было направлено на устранение правового пробела, который допустили разработчики Избирательного кодекса в 1999-2000 гг. Дело в том, что ст.45 Избирательного кодекса фактически разрешала участникам выборов депутатов Палаты представителей и местных Советов проводить предвыборные массовые мероприятия на открытом воздухе в уведомительном порядке. Это следовало из того, что в соответствии с ч.4 ст.45 Избирательного кодекса «проведение встреч с гражданами, публичное обсуждение вопросов (проектов решений)» должно было осуществляться «в соответствии с законодательством Республики Беларусь о порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования и иным законодательством Республики Беларусь» только при проведении референдумов. Часть 1 этой же ст.45, провозглашавшая гарантии предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Палаты Представителей и депутатов местных Советов, не содержала подобного рода указания, т.е. что массовые агитационные мероприятия должны проводиться в соответствии с действовавшим тогда Законом «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании». В пользу уведомительной трактовки проведения массовых мероприятий свидетельствовал и тот факт, что в проекте Избирательного кодекса отсылка на упомянутый Закон имелась и в ч.1 ст.45, а принятом Кодексе она исчезла и была сохранена только для предвыборной агитации при проведении референдума. Поэтому во время выборов депутатов Палаты представителей в 2000 году этим правовым «упущением» властей активно пользовались

оппозиционные кандидаты, проводя массовые агитационные мероприятия в уведомительном порядке. Тогда власть не решилась на законодательное изменение нормы ст.45 Избирательного кодекса и ограничилась тем, что перед проводимыми в стране последующими выборами Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия) с завидным постоянством принимала постановления, обязывающие участников выборов проводить свои предвыборные мероприятия на открытом воздухе в соответствии с Законом Республики Беларусь «О массовых мероприятиях»². Подобные действия Центральной комиссии вызвали справедливые нарекания у представителей европейских структур, осуществлявших наблюдение за выборами, и политической оппозиции внутри страны, так как они фактически выходили за рамки ее полномочий.

Поэтому в 2006 году при внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс власти не могли обойти стороной порядок проведения предвыборной агитации: теперь, как уже говорилось, в нем было четко и ясно записано, что все предвыборные мероприятия вне закрытых помещений должны были проводиться в соответствии с Законом Республики Беларусь «О массовых мероприятиях». Однако инициаторы внесения изменений в Избирательный кодекс понимали, что ограничиться одной отсылкой к Закону «О массовых мероприятиях» нельзя, поскольку предусмотренная в нем процедура подачи и рассмотрения заявлений на проведение массовых мероприятий явно не подходила для быстротечной по времени избирательной кампании. Так, в невыборный период инициаторы проведения массового мероприятия должны были подавать заявку в исполком не менее чем за 15 дней до предполагаемой даты его проведения. После внесения изменения в ч.4 ст.5 Закона «О массовых мероприятиях» этот срок для проведения предвыборных массовых мероприятий сокращался до 5 дней. Кроме этого, теперь в соответствии с внесенным уточнением в ч.1 ст.6 Закон обязывал исполком дать ответ заявителям о принятом им решении в течение трех дней со дня регистрации заявления в местном исполнительном и распорядительном органе.

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

3. Вероятно, по причине того, что к 2007 году значительно увеличилось число решений по изменению административно-территориального деления страны³ были внесены изменения и дополнения в ст.96 Избирательного кодекса. Раньше в данной статье говорилось о новых выборах только в отношении вновь образованных административно-территориальных единиц. Выборы в них проводились в том случае, если на территории, вошедшей в состав вновь образованной административно-территориальной единицы, невозможно было образовать местный Совет депутатов ввиду отсутствия или недостаточного числа депутатов, избранных в местный Совет депутатов. Эта правовая норма в несколько измененной редакции вошла и в новую редакцию данной статьи Избирательного кодекса. Новацией стало дополнение, предусматривающее возможность проведения новых выборов в местный Совет депутатов и в том случае, если в результате изменения границ административно-территориальной единицы местный Совет депутатов не может уже осуществлять свою деятельность ввиду недостаточного числа депутатов.

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

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

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

Стоит обратить внимание и на изменение ст.127 Избирательного кодекса. Она была дополнена новой частью следующего содержания: «Юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума». До принятия этой нормы предполагалось, что сами инициаторы проведения местного референдума могли определить юридическую силу решения, которое будет принято на референдуме: обязательным оно будет или рекомендательным. И если бы, например, после сбора инициативной группой по проведению референдума необходимого количества подписей в поддержку своей инициативы, местный Совет при принятии решения о дате проведения референдума вдруг решил бы придать этой инициативе не обязательный, а рекомендательный характер, то это могло бы привести к серьезному конфликту. Таким образом, с внесением упомянутого дополнения право местного Совета определять юридическую силу решения, при-

нятого местным референдумом, стало безоговорочным и получило правовое закрепление.

5. Выборы депутатов местных Советов депутатов в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 10 октября 2006 года были назначены на 14 января 2007 года⁴. В подавляющем большинстве избирательных округов они проходили на безальтернативной основе. Как и ожидалось, кандидатам в депутаты, поддерживаемым местными органами исполнительной власти, удалось заручиться поддержкой абсолютного большинства избирателей практически во всех избирательных округах уже в первом туре. Впрочем, иначе и не могло быть, так как в этом случае не была бы решена поставленная задача экономии финансовых средств. Более того, проведение повторных выборов могло бы потребовать больших расходов и создать больше организационных неудобств, нежели проведение второго тура голосования. Успешно была решена и проблема 50%-ой явки избирателей, без соблюдения которой выборы становились бы недействительными. В решении этой проблемы немалую, если не решающую роль сыграло досрочное голосование. По официальным данным Центральной комиссии, за 5 дней досрочного голосования в целом по стране досрочно проголосовало 24,9% избирателей: от 16,7% в г.Минске до 30,7% в Гомельской области⁵. В целом же по стране процент избирателей, принявших участие в выборах, составил 79,2, при этом процент избирателей по выборам в областные Советы составил 83,3; районные – 86,9; городские (городов областного подчинения) – 76,6; городские (городов районного подчинения) – 76,8; поселковые – 87,1; сельские – 93,1.

По официальным данным Центральной комиссии, в ходе избирательной кампании 2007 года из 22661 избирательного округа выборы проводились и были признаны состоявшимися в 22658 избирательных округах. В 3-х избирательных округах по выборам в сельские Советы выборы не проводились в связи с выбытием всех кандидатов в депутаты до дня выборов. В 19 избирательных округах баллотировалось по одному кандидату в депутаты местного Совета. Они не набрали необходимого количества голосов избирателей, в том числе в 6 избирательных округах

⁴ Указ Президента Республики Беларусь «О назначении выборов в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать пятого созыва» от 10 октября 2006 года №607//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 16 октября 2006, №166, 1/7990, с.22.

⁵ Здесь и далее используются официальные данные Центральной комиссии, размещенные на сайте: <http://www.rec.gov.by/>.

по выборам в районные Советы, в одном избирательном округе по выборам в городской (города районного подчинения) Совет, в одном избирательном округе по выборам в поселковый Совет и в 11 избирательных округах по выборам в сельские Советы депутатов. Это означает, что повторные выборы должны быть проведены в 22 избирательных округах, что составляет примерно 0,1% от общего их числа. Статья 94 Избирательного кодекса не содержит указания на сроки организации повторных выборов и на обязательность их проведения. На практике это может означать, что выборы в этих округах могут и вовсе не проводиться, поскольку все местные Советы сформированы в правомочном составе.

Всего же на местных выборах 2007 года был избран 1581 местный Совет, в том числе: 6 областных Советов и Мингорсовет, 118 районных Советов, 13 городских Советов (в городах областного подчинения), 14 городских Советов (в городах районного подчинения), 66 поселковых Советов и 1363 сельских Совета.

При подведении итогов местных выборов 2007 г. Центральная комиссия, в отличие от 2003 г., не привела данных о числе депутатов, избранных от той или иной политической партии. В сообщении Центральной комиссии от 18 января 2007 года говорится только, что представители политических партий составили 1,5% от общего количества избранных депутатов, т.е. более 300 депутатов. В 2003 году, по официальным данным, депутатами местных Советов было избрано 257 человек, которые представляли 11 партий, в том числе и оппозиционные.

После выборов 2003 года депутаты демократической ориентации координировали свою деятельность в рамках незарегистрированной Ассамблеи депутатов местных Советов. В депутатском корпусе местных Советов XXV созыва, по некоторым данным, насчитывается всего лишь немногим более 20 депутатов, представляющих оппозиционные партии или примыкающих к ним.

Интересно отметить, что на выборах 2007 года среди зарегистрированных кандидатов в депутаты 17 человек являлись гражданами Российской Федерации, которые постоянно проживали на территории Беларуси и в соответствии со ст.58 Избирательного кодекса имели право участвовать в выборах. 11 из них были избраны депутатами. По данным Центральной комиссии в общем составе избранных депутатов: 13,9% – работники промышленности, торговли, транспорта, строительства;

28,3% – сельского хозяйства; 16,5% – образования; 8,7% – здравоохранения и социальной защиты; 3,2% – военнослужащие и работники правоохранительных органов; 13,7% – служащие государственных органов и 16,3% представляли иные сферы деятельности. Кроме этого следует указать, что среди избранных депутатов женщины составили 45,7% от общего количества депутатов, депутаты прежнего созыва, избранные на новый срок, – 51,2%, депутаты в возрасте до 30 лет – 6,3%.

Каким бы ни был состав депутатского корпуса, ему все равно придется решать многочисленные и непростые социальные проблемы на территории своих местных Советов. И без соответствующей правовой базы и понимания места и роли местного самоуправления в системе публичной власти сделать это не так-то просто. К сожалению, работа в этом направлении идет не так быстро, как следовало бы. Например, до сих пор остаются актуальными задачи, сформулированные в резолюции Всебелорусского съезда депутатов Советов депутатов (сентябрь 2000 г.), о необходимости разработки Концепции реформирования местного управления и самоуправления и о подготовке на ее основе и принятии Кодекса Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. Пока же законодательная и правоприменительная практика отдаляет нас от принципов, на которых базируется Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 году.

© Плиско М.К., 2008

Г.Г. КУНЕВИЧ,
*старший преподаватель кафедры
конституционного права, БГУ*

КОММЕНТАРИИ

к постановлениям Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь о создании и составе Совета по взаимодействию органов местного самоуправления

2 апреля 2007 г. Постановлением №390-СРЗ/VII Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь был создан Совет по взаимодействию органов местного самоуправления (далее – Совет). Совет не является некоммерческой организацией со статусом юридического лица, не является органом верхней палаты белорусского парламента или структурным подразделением Секретариата Совета Республики; он – коллективный совещательный орган при Совете Республики, призванный координировать вопросы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственного управления.

Следует отметить, что Конституция Республики Беларусь и другие законодательные акты напрямую не закрепляют компетенцию Совета Республики по формированию при верхней палате Парламента органа по координации деятельности органов местного самоуправления (местных Советов депутатов и органов территориального общественного самоуправления). Подобная компетенция следует из конституционных полномочий Совета Республики как палаты территориального (регионального) представительства (ч.2 ст.91 Конституции) и контрольных полномочий по отмене решений местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, а также полномочий по принятию решений о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом (п.5 и п.6 ст.98 Конституции). Более детально координационные полномочия Совета Республики в отношении системы местных представительных органов Беларуси следовало бы закрепить в проекте Закона Республики Беларусь «О Национальном

собрании Республики Беларусь» в главе 4 «Вопросы исключительной компетенции Совета Республики». Статья 29 вышеназванного проекта устанавливает, что Совет Республики осуществляет координацию деятельности местных Советов депутатов (а не всех органов местного самоуправления), организационно-техническое руководство ими, контроль за соответствием законодательству Республики Беларусь решений местных Советов депутатов, оказывает местным Советам депутатов информационную помощь, организует повышение квалификации их кадров. Регламент же Совета Республики не содержит процедурных норм о порядке создания и деятельности координационного Совета по взаимодействию органов местного самоуправления между собой и с Советом Республики и другими органами государственной власти¹.

История создания Совета по взаимодействию органов местного самоуправления

В советский период белорусской государственности законодательство о местных Советах народных депутатов не предусматривало возможность местных Советов создавать координационные органы или ассоциации. Впервые подобная возможность появилась с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Часть 2 п.3 ст.2 названного Закона устанавливала, что сельские населенные пункты, поселки, города в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации². На основе вышеназванной статьи в Беларуси в течение 1991-1994 гг. предпринимались попытки создать ассоциацию органов местного самоуправления в виде Союза белорусских городов, однако, данное объединение не было зарегистрировано Министерством юстиции³. Основанием для такого решения являлось положение ст.12 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республики Беларусь», гласящей, что местные Советы депутатов являются представительными государственными органами, а в соответствии с Законом «Об обществен-

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – №188. – 4/3150

² Известия. – 1991. - №41 от 18 февраля. – С.2.

³ Местное самоуправление в Беларуси и других странах (в вопросах и ответах)/ Н.Сильченко [и др.]; под научной ред. Ф.М.Чудакова. – Мн.: Тонпик, 2005. – С. 214.

ных объединениях» органы государственной власти не могут выступать учредителями общественных объединений.

В Российской Федерации в период 1990-1993 годов происходит активное развитие региональных и всероссийских ассоциаций органов местного самоуправления. Уже к концу 1990 г. организационно были оформлены такие ассоциации, как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России и другие. В дальнейшем были созданы Союз российских городов и Союз малых городов России⁴. В настоящее время в РФ существуют общероссийские ассоциации и союзы местных властей (основной среди них – Конгресс муниципальных образований), ассоциации органов самоуправления субъектов РФ, межрегиональные образования местных властей и специализированные ассоциации и союзы местных властей.

Проблема создания в Беларуси отдельных видов союзов и ассоциаций местных органов самоуправления обсуждалась на различных уровнях управления, государственными органами и общественными объединениями, отдельными специалистами. В первую очередь это было связано с разработкой и обсуждением концепций реформирования местной власти. Среди документов, представляющих собой одну из первых попыток сформулировать системное и в то же время краткое, концептуальное видение системы местного самоуправления, можно выделить «Канцэпцыю рэформы сістэмы мясцовых органаў улады Рэспублікі Беларусь», которая была разработана и представлена Г.Г. Куневичем и М.Н. Сатолиной для обсуждения на вторую Республиканскую конференцию депутатов местных Советов, состоявшуюся 17-18 октября 1992 г. в Мингорсовете. По итогам конференции предложения были направлены в Верховный Совет XII созыва для внесения изменений, в т.ч. и в части ассоциаций местных Советов, в Закон от 20 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь».

В дальнейшем доработанный вариант этого документа под названием «Концепция реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти в Беларуси» в тезисном изложении был вынесен Фондом им. Льва Сапегі на обсуждение республиканской конференции, состоявшейся 23 сентября 1994 г. в г. Минске и опубликован в прессе.

⁴ Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – М.: Изд.Проспект, 2004. – С.244-245.

В июне 1996 г. по предложению Центра проблем самоуправления при Фонде им. Льва Сапегы Комиссия Верховного Совета XIII созыва по госстроительству и местному самоуправлению с участием представителей Администрации Президента, Кабинета Министров, Белорусского института госстроительства и законодательства подготовила проект постановления Президиума Верховного Совета о принятии Концепции преобразования местных Советов, один из пунктов которой предполагал создание (для проведения реформы местных органов власти) необходимых государственных и негосударственных структур – Министерства реформ или Департамента самоуправления, Национальной Ассоциации самоуправления, тренинговых центров для повышения квалификации депутатов местных Советов и служащих исполкомов⁵.

В последующем ряд концепций по совершенствованию системы местного управления и самоуправления разрабатывался органами государственной власти. К сожалению, ни один из вариантов концепции до настоящего времени не был принят и тем самым многие вопросы совершенствования законодательства о местном самоуправлении, закрепление правового статуса ассоциаций органов местного самоуправления не урегулированы⁶.

В сентябре 2000 г. был проведен Съезд депутатов местных Советов, на котором обсуждались актуальные вопросы развития местного самоуправления. В резолюции Съезда отмечалась необходимость разработки Концепции реформирования системы местного управления и самоуправления и разработка на основе Концепции Кодекса о местном управлении и самоуправлении.

В свое время обсуждалась идея создания республиканского координационного органа местных Советов при Президенте или как автономной организации. Кстати, в России в 1998 году Указом Президента РФ от 22 октября 1998 г. №1281 была создана всероссийская ассоциация органов местного самоуправления – Конгресс муниципальных образований РФ⁷.

⁵ Куневич, Г.Г. Предложения по концепции реформирования системы местного самоуправления Республики Беларусь//Материалы международной конференции «Концепция местного самоуправления в Республике Беларусь на основе зарубежного опыта», Минск, 29 января 2002 г. – Мн., 2002. – С. 94-101.

⁶ Местное самоуправление в Беларуси/ В.Н.Кивель [и др.], под научной ред. И.П.Сидорчук. – Мн., Тонпик, 2007. – С. 366 – 384.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – №43. – Ст. 5336.

В Беларуси Указом Президента от 28 мая 2003 г. №213 в структуре Администрации Президента было создано управление по взаимоотношениям с органами местного самоуправления (руководитель – А.Г.Руденко)⁸.

Согласно положению о вышеназванном управлении, утвержденном распоряжением Главы Администрации Президента от 1 октября 2003 г. №78ра, на управление возложены следующие функции:

- участие в подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов местного самоуправления;
- взаимодействие с государственными органами, депутатами местных Советов, депутатскими группами;
- оказание органам местного самоуправления необходимой методической и консультативной помощи;
- определение перспективных направлений международного сотрудничества в области местного самоуправления;
- координация деятельности по проведению семинаров, конференций и консультаций;
- изучение и обобщение опыта работы органов местного самоуправления, анализ предложений депутатов местных Советов и др.

В Секретариате Совета Республики существует управление по взаимодействию с органами местного самоуправления (руководитель – А.Н.Степаненко), функции которого во многом совпадают с управлением Администрации Президента по взаимоотношениям с органами местного самоуправления.

В области совершенствования законодательства о местном самоуправлении определенную роль играют постоянные комиссии палат Парламента. В Палате представителей депутатская комиссия по госстроительству, местному самоуправлению и регламенту (председатель – М.П.Сосонко), в Совете Республики – комиссия по региональной политике и местному самоуправлению (председатель – А.А.Малофеев)⁹.

Правительство также обладает некоторыми полномочиями по взаимодействию с местными Советами депутатов, однако, отдельного республиканского органа госуправления в этой сфере или структурного подразделения в Аппарате Совета Министров нет. В ст.17 Закона Республики Беларусь установлено, что Совет Министров в целях учета интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц

⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – №61. – 1/4630.

⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – №188. – 4/3961.

в соответствии с действующим законодательством определяет вместе с местными Советами депутатов степень и порядок их участия в выполнении общегосударственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения этих Советов¹⁰.

Важное значение для развития системы местного самоуправления в Республике Беларусь имело совещание 18 мая 2006 г. у Президента Республики Беларусь «О повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения». На совещании, в частности, глава государства предложил определенное решение вопроса о координации деятельности местных Советов депутатов¹¹.

Предложение заключалось в создании подобного органа при Совете Республики. В дальнейшем эта рекомендация нашла свое отражение в п.5 Указа Президента от 12 января 2007 г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». 2 апреля постановлениями Совета Республики Национального собрания при Совете Республики был сформирован Совет по взаимодействию органов местного самоуправления и сформирован его состав. Вопрос о том, является ли Совет аналогом Национальной ассоциации органов самоуправления, подменяет или дополняет ее, остался открытым.

Функции и состав Совета

В п.5 Постановления Совета Республики содержатся следующие его основные функции:

- изучение положения дел на местах, анализ и обобщение проблем, выработка рекомендаций и предложений по усовершенствованию важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления;
- обсуждение наиболее значительных проектов нормативных правовых актов, которые регулируют правоотношения в сфере местного самоуправления;
- взаимодействие с органами государственного управления, профсоюзными, ветеранскими и иными организациями как в Респуб-

¹⁰ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – №122. – 2/1259.

¹¹ Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2006. – №5(120). – С. 33.

лике Беларусь, так и за рубежом по вопросам осуществления местного самоуправления;

- прогнозирование возможных результатов реализации решений государственных органов, которые непосредственным образом касаются вопросов местного самоуправления;

- информирование органов государственного управления о наиболее значительных проблемах жизнедеятельности населения;

- налаживание обратной связи с местными Советами депутатов первичного и базового территориальных уровней;

- осуществление мер по повышению квалификации и профессионального уровня председателей и других работников местных Советов депутатов.

Для сравнения посмотрим, какие функции у ассоциаций и союзов местных властей в РФ. Общероссийским объединением ассоциаций и союзов муниципальных образований является Конгресс муниципальных образований. Учредителями Конгресса являются 43 региональных ассоциации муниципальных образований РФ. Конгресс является некоммерческой организацией в форме ассоциации, зарегистрирован Минюстом РФ 30 октября 1998 г. Для Конгресса характерны следующие функции: 1) становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества России; 2) защита интересов своих индивидуальных и коллективных членов в органах государственной власти; 3) участие в законопроектной деятельности на федеративном уровне, в подготовке и реализации федеральных программ государственной поддержки местного самоуправления; 4) координация взаимодействия муниципальных образований РФ и их объединений с федеративными и региональными органами власти с целью защиты интересов местного самоуправления; 5) организация информационного обмена опытом работы посредством издания различных материалов, проведения мероприятий; 6) организация международного сотрудничества в сфере местного самоуправления. Так, последняя функция реализуется Конгрессом через направление своих представителей для участия в работе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы. Россия имеет здесь 18 представителей, Украина – 12, Грузия и Молдова – по 5 человек, Армения – 4. Единственной европейской страной, не представленной сегодня в Совете Европы, является Республика Беларусь.

Статья 10 одного из важнейших документов Совета Европы, Европейская Хартия местного самоуправления, содержит обязательные требования к государствам-членам Совета Европы обеспечить в законе право территориальных общностей (органов самоуправления) сотрудничать друг с другом и объединяться в союзы для решения вопросов, представляющих взаимный интерес¹².

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) в октябре 1994 года была принята Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества¹³. Согласно ст. 15 Декларации органы местного самоуправления стран СНГ в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в т.ч. и с участием органов местного самоуправления других государств.

Далее, кроме Декларации Межпарламентская Ассамблея СНГ разработала модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в странах-участниках СНГ», в котором также предусмотрено создание самоуправленческих ассоциаций¹⁴.

Так что если предположить, что белорусским властям по каким-то идеологическим или другим соображениям не нравится муниципальный опыт западноевропейских стран, то и с учетом законодательства таких стран СНГ как Россия, Украина, Азербайджан и др., лет десять тому назад можно было внести необходимые изменения в Гражданский кодекс и в закон о местном управлении и самоуправлении в части закрепления правового статуса данного вида некоммерческой организации – ассоциации органов местного самоуправления.

В состав Совета по взаимодействию органов местного самоуправления входят: 1) председатель Совета; 2) члены Совета; 3) ответственный секретарь. Согласно п. 7 Положения о Совете председателем Совета по должности является председатель Совета Республики. Ответственным секретарем утвержден начальник управления по взаимодействию с органами местного самоуправления Секретариата Совета Республики А.Н.Степаненко. Совет включает 24 члена. В их числе все председатели областных и Минского городского Совета депутатов, три члена Совета Республики, три человека от органов государственного управления, три

¹² Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2003. – №2.

¹³ Информационный бюллетень МПА СНГ. – 1995. – №6. – С.85-88.

¹⁴ Информационный бюллетень МПА СНГ. – 1998. – №6.

председателя Советов первичного уровня и остальные – председатели Советов базового уровня. Сразу же бросается в глаза, что в Совете по взаимодействию нет ни одного депутата местного Совета и председателей органов территориального общественного самоуправления. Весь состав Совета – это государственные служащие, в определенной степени связанные не только трудовыми контрактами, но и служебной субординацией, что не располагает к открытому диалогу и поиску альтернативных решений по актуальным проблемам местного самоуправления.

В печати в отношении координационного Совета при Совете Республики уже высказывались опасения, что он может превратиться в клуб председателей местных Советов или в методический постоянно действующий семинар по доведению директивных решений высших органов государственной власти до низовых уровней управления¹⁵.

В тоже время рациональное зерно в постановлении Совета Республики о создании Совета по взаимодействию органов самоуправления имеется. При всех отмеченных недостатках или проблемах в правовом статусе Совета он сможет активизировать работу местных Советов, повысить степень их взаимодействия, повлиять на процесс совершенствования законодательства о местных органах власти, стать прообразом и необходимым этапом на пути создания Национальной ассоциации местных Советов Беларуси. Главное – сделать первый шаг.

Организация работы Совета

Положение о Совете в пунктах 12-22 в общих чертах закрепляет формы и порядок его работы. Деятельность Совета организует председатель Совета, он же председатель Совета Республики. Работа Совета проводится на основе годовых планов, решения оформляются протоколами и носят рекомендательный характер.

В п.19 Положения о Совете предусмотрены следующие права членов Совета: 1) принимать участие в мероприятиях Совета; 2) вносить предложения по работе Совета; 3) принимать участие в подготовке проектов решений Совета; 4) знакомиться с материалами, которые касаются работы Совета.

¹⁵ Местное самоуправление: мониторинг важнейших законодательных актов за 2006 г./Сост. и ред. М.К.Плиско. – Мн.: Геопринт, 2007. – С. 53-54.

Как видно из приведенного перечня, члены Совета не обладают широкими полномочиями.

Далее резонно встает вопрос об участии в работе Совета других местных Советов депутатов, руководители которых не вошли в состав Совета. В систему местных Советов Беларуси XXV созыва входит 1581 Совет депутатов. Из Положения о Совете однозначно следует, что предлагать вопросы для обсуждения или проведения различных мероприятий могут только члены Совета. Возможно, разработчики проекта Положения не нашли понятного и недискриминационного механизма представительства местных Советов в работе координационного Совета. Полагаем, что процедурные вопросы организации работы Совета, круг субъектов инициативы рассмотрения вопросов на Совете, проведение мероприятий должны быть закреплены в Регламенте Совета. Также следует внести дополнение в Положение о Совете в части представительства или участия всех местных Советов, органов территориального общественного самоуправления, депутатских групп, общественных объединений и учебных учреждений в работе Совета и проводимых им мероприятий.

Из Положения о Совете следует, что основной формой работы является заседание Совета, которое проводится не реже одного раза в квартал. Иные формы работы Совета четко не прописаны. Тем не менее, с учетом не столь продолжительной практики работы Совета можно выделить следующие формы работы: 1) встречи руководителя Совета с председателями местных Советов; 2) проведение «круглого стола», посвященного реализации Указа Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. №21; 3) проведение выездных тематических семинаров¹⁶.

Полагаем, членам Совета следует обобщить предложения местных Советов и органов территориального общественного самоуправления, специалистов в области местного управления и самоуправления, разработать и внести дополнения в Положение о Совете.

В проекте новой редакции закона о местном управлении и самоуправлении следует кроме координационного Совета по взаимодействию органов местного самоуправления предусмотреть создание Национальной Ассоциации местных Советов Беларуси как республиканского государственно-общественного объединения¹⁷.

© Куневич Г.Г., 2008

¹⁶ Звезда. – 2007. – 13 чэрвеня (№108). – С.1; Звезда. – 2007. – 11 ліпеня (№127). – С.1,2.

¹⁷ Закон «О республиканских государственно-общественных объединениях»// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – №114. – 2/1247.

АНАЛИЗ ЗАКОНА «ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ДЕЛЕНИИ И ПОРЯДКЕ РЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ»

17 мая 2007 г. вступил в действие Закон Республики Беларусь №230-З «О внесении изменений и дополнений в Закон №154-З от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь».

Изменения и дополнения затронули статьи 5 и 6 главы 1, а также статьи 8-14 главы 2 указанного Закона. Целью внесения изменений и дополнений явилась необходимость законодательного регулирования такого нового понятия для Республики Беларусь как «аглогородок» и уточнение ряда полномочий Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, местных органов управления и самоуправления при решении вопросов административно-территориального устройства.

Следует отметить, что действующий Закон сохранил свою структуру и принципиальные положения, касающиеся административно-территориального деления (далее – АД) и порядка решения вопросов административно-территориального устройства (далее – АТУ) Беларуси. Ряд знаковых положений, присутствующих в Законе, представляют концептуальный интерес и требуют своего углубленного анализа.

1. Разграничение государственного управления и местного самоуправления

Особое внимание обращает на себя ст.1 Закона, которая в качестве одной из целей АД территории Беларуси как унитарного государства оп-

ределяет *«эффективную организацию государственного управления и местного самоуправления»* (здесь и далее выделено мною – А.Завадский). Приведенную правовую норму можно рассматривать как уникальную для белорусского законодательства, так как в ней закреплено принципиальное разграничение местного самоуправления и государственного управления в качестве двух самостоятельных и равноправных форм осуществления публичной власти в обществе и государстве.

К сожалению, ни Конституция Республики Беларусь, ни Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» не проводят столь принципиальное разграничение форм публичной власти, и более того, вводят в оборот понятие «местное управление и самоуправление», где местное управление проявляет свою двойственность. С одной стороны – это власть, осуществляемая на местном уровне для решения вопросов местного значения, а с другой – это власть, осуществляемая исполнительными и распорядительными органами, которые формируются не местным сообществом граждан, а органами государственного управления в рамках «исполнительной вертикали власти».

Вместе с тем, указанная норма о разграничении местного самоуправления и государственного управления полностью соответствует правовой норме, закрепленной в ст.2 Закона «О местном управлении и самоуправлении». Данная статья указывает, что *«местное самоуправление в Республике Беларусь – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств»*.

Таким образом, данный Закон декларирует самостоятельность решения гражданами вопросов местного значения при осуществлении местного самоуправления, которые при этом должны руководствоваться своими интересами и не должны испытывать административного давления со стороны иных властных органов, в первую очередь органов государственного управления.

Эта самостоятельность может быть реализована в случае:

1) функционального и предметного разграничения компетенции республиканского и местного государственного управления с компетенцией местного самоуправления;

2) организационного выделения органов местного самоуправления из системы органов государственного управления.

Примечательно, что Закон «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» в целом обходит молчанием понятие «местное управление», не выделяя его либо из понятия «государственное управление», либо из понятия «местное самоуправление».

Возможность организационного выделения органов местного самоуправления из системы органов государственного управления предполагает, что местное управление должно являться составной частью местного самоуправления. Подобное организационное единство на местном уровне не только допустимо, но и предписывается в соответствии с одним из основных принципов административно-территориального устройства, закрепленного в ст.2 указанного выше Закона. Данный принцип провозглашает необходимость *«сочетания единой государственной власти Республики Беларусь, осуществление которой основано на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, с местным самоуправлением».*

Таким образом, из анализа указанной нормы Закона «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» можно сделать два вывода:

- 1) местное самоуправление не является элементом единой государственной власти в традиционном ее значении;
- 2) местное самоуправление в отличие от государственной власти не основывается на принципе его разделения на самостоятельные ветви власти.

Последний вывод можно обосновать тем, что местное самоуправление не является деятельностью только органов, образуемых гражданами на местном уровне. Напротив, местное самоуправление – это в первую очередь деятельность самих граждан в отношении самих себя при решении вопросов местного значения. И эту деятельность невозможно разделить на самостоятельные властные ветви. Деятельность же органов местного самоуправления в лице местных Советов депутатов, органов территориального общественного самоуправления и их функционально-организационная специализация является лишь вторичной, дополнительной функцией по отношению к деятельности самих граждан и их территориальных сообществ в рамках конкретных административно-территориальных единиц (далее – АТЕ).

Косвенным следствием данного вывода является возможность и необходимость создания исполнительных и распорядительных органов местного управления, которые в полной мере подотчетны и подконтрольны гражданам конкретной АТЕ, а, следовательно, и органам местного самоуправления данной АТЕ. Целью создания указанных исполнительных и распорядительных органов является повышение эффективности деятельности местных органов власти.

Принципиальным отличием подобных «новых» органов местного управления от ныне действующих должно быть:

1) их организационное единство с местными Советами депутатов и органами территориального общественного самоуправления в рамках системы местного самоуправления;

2) их функциональная обособленность от местных Советов депутатов и органов территориального общественного самоуправления как исполнительных и распорядительных органов территориального сообщества граждан;

3) решение ими вопросов местного значения на основе интересов местного населения (территориальных сообществ граждан) и с учетом общественного мнения.

2. Категории населенных пунктов Беларуси и применяемые при этом критерии

Закон «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» после внесения в него изменений и дополнений выделяет в статьях 4 и 5 следующие категории населенных пунктов в Республике Беларусь:

1) города, в том числе:

1.1) город Минск – столица Республики Беларусь;

1.2) города областного подчинения;

1.3) города районного подчинения;

2) поселки городского типа, в том числе:

1.1) городские поселки

1.2) курортные поселки;

1.3) рабочие поселки;

3) сельские населенные пункты, в том числе:

1.1) агрогородки;

1.2) поселки, деревни;

1.3) села, хутора и др.

Первое, что обращает на себя внимание, – это преемственность в выделении категорий городов в двух отношениях:

1) наименование категории;

2) критерии отнесения города к определенной категории.

Нельзя не отметить, что с точки зрения названия категории, термины «город областного подчинения» и «город районного подчинения» по существу фиксируют систему несамостоятельности, зависимости населенного пункта:

1) от территории, на которой он расположен;

2) от государственных органов власти, действующих в рамках данной территории.

Это свидетельствует о том, что использование указанных терминов в подобных значениях осуществлено, в первую очередь, если не исключительно, в интересах государственного управления для повышения его эффективности в рамках конкретной АТЕ. Однако подобные цели находятся в противоречии с рассмотренными выше понятием АД (ст.1) и принципами АТУ (ст.2) анализируемого Закона, а также с понятием «местное самоуправление» (ст.2) Закона «О местном управлении и самоуправлении». Противоречие заключается в том, что остаются не учтенными интересы местного самоуправления, т.е. интересы граждан и их сообществ на территории городов и в пределах АТЕ, к которым данные города относятся.

Принцип соподчиненности административно-территориальных единиц, свойственный белорусскому законодательству, является отголоском советского прошлого, а именно принципа демократического централизма, где в стройной иерархической системе нижестоящие звенья были обязаны выполнять решения вышестоящих звеньев. Европейские страны, в том числе и постсоветские, например, Россия, не приемлют данного принципа. В Законе Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления» закреплено положение о том, что любое муниципальное образование является самостоятельным и подчиненность одного из них другому не допускается.

Для сочетания интересов государственного управления и местного самоуправления, вытекающего из требований белорусского законодательства, можно предложить новую терминологию для указанных катего-

рий городов, а именно «город областного значения» и «город районного значения». Указанные термины призваны подчеркнуть:

- 1) самостоятельность и самодостаточность городского населенного пункта как места постоянного жительства граждан;
- 2) учет интересов граждан при решении вопросов местного и государственного значения на территории города;
- 3) правовую взаимосвязь города с АТЕ, в пределах которой он расположен.

Следует указать, что предлагаемая новая терминология соответствует принципам, изложенным в Европейской Хартии местного самоуправления. А именно, осуществление разграничения не только между государственным управлением и местным самоуправлением, но и между различными уровнями местной представительной и исполнительной власти для обеспечения самостоятельности каждого уровня местного самоуправления. Указанная терминология – «город областного значения» и «город районного значения» – широко используется за рубежом и в частности в Украине.

Закон «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» в ст.5 закрепляет следующие критерии отнесения населенного пункта к определенной категории:

- 1) численность проживающего населения;
- 2) уровень развития и специализации производственной и социально-культурной инфраструктуры;
- 3) государственные функции, осуществляемые на соответствующей территории.

В настоящее время на территории Республики Беларусь в целом к различным категориям городов относятся 112 населенных пунктов. Из них:

- 1 населенный пункт – столица Беларуси г. Минск с численностью населения около 1 млн 800 тыс. жителей;
- 37 населенных пунктов – города областного подчинения с численностью населения от 10 до 500 тыс. жителей (при этом Закон предусматривает для данной категории городов численность населения не менее 50 тыс. человек);
- 74 населенных пункта – города районного подчинения с численностью населения – от 2,5 до 26 тыс. жителей (при этом Закон предус-

матривает для данной категории городов численность населения не менее 6 тыс. человек).

Таким образом, в одной и той же категории городов областного подчинения находятся населенные пункты:

1) численность населения которых различается в десятки раз (Гомель – 500 тыс. и Заславль – 10 тыс. жителей);

2) численность населения которых не достигает предусмотренной Законом величины в 50 тыс. человек (Волковыск – 45 тыс., Вилейка – 30 тыс., Лунинец – 24 тыс. жителей и др.);

3) как являющиеся самостоятельными АТЕ (Витебск, Могилев, Барановичи, Новополоцк и др.), так и представляющие собой несамостоятельные территориальные единицы (далее – ТЕ) в рамках более крупных АТЕ – районов (Молодечно, Лида, Кобрин, Мозырь и др.);

4) как являющиеся административными центрами соответствующих АТЕ (Брест, Бобруйск, Мозырь, Лида и др.), так и не выполняющие подобные функции (Жодино и Новополоцк);

5) как имеющие внутригородское административное деление (Гродно, Бобруйск, Брест, Гомель и др.), так и не имеющие подобного деления (Орша, Борисов, Слуцк, Пинск и др.).

Во многом аналогичная картина наблюдается и в категории городов районного подчинения:

1) многократное различие в численности населения (Пружаны – 26 тыс. и Дисна – 2,5 тыс. жителей);

2) в ряде случаев численность населения не достигает предусмотренной Законом величины в 6 тыс. человек (Высокое – 4,5 тыс., Коссово – 2,6 тыс., Дисна – 2,5 тыс. жителей);

3) часть городов данной категории – самостоятельные АТЕ (Фаниполь, Василевичи, Высокое, Барань и др.), а большинство являются лишь ТЕ в рамках своих административных районов (Ушачи, Чериков, Жабинка, Старые Дороги и др.).

Из вышеуказанного очевидно, что простая схема деления населенных пунктов на города областного и районного подчинения является далеко не совершенной. В связи с этим, представляется разумным среди населенных пунктов, относящихся к категории городов, выделить несколько подкатегорий, например:

1) **столица (сверхкрупный город)** – более 1 млн жителей – **1 город** (Минск);

2) **крупнейшие города** – от 300 тыс. до 1 млн жителей – **5 городов** (Гомель, Могилев, Витебск, Гродно, Брест);

3) **большие города** – от 100 тыс. до 300 тыс. жителей – **10 городов** (Бобруйск, Барановичи, Борисов, Пинск, Орша, Мозырь, Солигорск, Новополоцк, Лида, Молодечно);

4) **средние города** – от 30 тыс. до 100 тыс. жителей – **18 городов** (Полоцк, Речица, Светлогорск, Жлобин, Слуцк, Жодино, Кобрин, Слоним, Рогачев, Волковыск, Калинковичи, Горки, Кричев, Осиповичи, Сморгонь, Береза, Новогрудок, Вилейка,);

5) **малые города** – от 10 тыс. до 30 тыс. жителей – **46 городов**;

6) **сверхмалые города** – менее 10 тыс. жителей – **32 города**.

Подобное деление позволит более точно отразить социальные и экономические интересы жителей населенных пунктов каждой из категорий, т.к. указанные интересы граждан могут значительно отличаться в городах с различной численностью населения. Более точный учет интересов населения в населенных пунктах определенной категории позволит повысить эффективность местного самоуправления и государственного управления в отдельно взятом городе или в пределах конкретной территории.

3. Проблемы административно-территориального статуса городов в Республике Беларусь

Начиная с октября 1995 г., в Республике Беларусь активно проводится процесс объединения АТЕ с общим административным центром. В результате этого процесса 110 городов и поселков городского типа утратили статус АТЕ, в т.ч. 27 городов областного подчинения, из которых 17 городов в соответствии с предложенной выше классификацией относятся к городам от 30 до 100 тыс. жителей, а 7 городов – от 100 до 300 тыс. жителей.

В связи с этим вызывает сомнение отнесение к категории городов областного подчинения населенных пунктов, которые утратили статус самостоятельных АТЕ и являются лишь административными центрами одноименных районов. Из 37 городов областного подчинения только 10 сохранили статус АТЕ по факту создания в них городских органов мест-

ного управления и самоуправления (Витебск, Новополоцк, Орша, Могилев, Бобруйск, Жодино, Гомель, Брест, Барановичи, Гродно). Остальные города областного подчинения, не имея собственных органов местного управления и самоуправления, по своему правовому статусу не отличаются от городов районного подчинения.

Вероятно, принимая в расчет вышеуказанное, именно для городов областного подчинения, которые не имеют собственных органов местного управления и самоуправления, в ст.8 Закона «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» внесена новая норма, предоставляющая Президенту Республики Беларусь право *«по представлению Совета Министров Республики Беларусь и с учетом мнения местных Советов депутатов...относить города областного подчинения к категории городов районного подчинения»*.

Эта норма, связанная с понижением правового статуса населенного пункта, может иметь далеко идущие последствия для социального, экономического и административного развития данного города, административного района, в котором он находится, и для всего региона в целом. Так, г. Молодечно, имеющий 600-летнюю историю, насчитывающий 100 тыс. жителей, развитую экономическую и социально-культурную инфраструктуру, бывший до 1964 г. областным центром Беларуси, утратив статус самостоятельной АТЕ, в перспективе может утратить и статус города областного подчинения. Это поставит его в один ряд с небольшими городами своего и соседних регионов, что явится правовой основой для уменьшения объема бюджетных средств, направляемых на комплексное развитие города. В свою очередь, это может привести к уменьшению количества и снижению качества услуг, предоставляемых жителям Молодечно и всего прилегающего региона Минской, Гродненской и Витебской областей.

К сожалению, как широкой общественности, так и специалистам в сфере вопросов АТУ до сего времени государственными структурами не представлен анализ социально-экономических результатов проводимого объединения АТЕ. Тем не менее, очевидно, что утрата населенным пунктом с числом жителей в несколько десятков тысяч человек статуса АТЕ, негативно сказывается на праве граждан осуществлять на территории города местное самоуправление и удовлетворять свои специфические инте-

рессы, вытекающие из факта их компактного проживания на территории крупного населенного пункта.

В связи с этим, представляется необходимым в кратчайшие сроки произвести социально-экономический анализ осуществленных административно-территориальных изменений, результаты которого вероятнее всего будут свидетельствовать о положительном эффекте объединения в отношении поселков городского типа, малых и сверхмалых городов, т.е. населенных пунктов с числом жителей менее 30 тыс. человек. Однако, столь же вероятна негативная оценка объединения в отношении средних и больших городов, где число жителей превышает 30 тыс., а тем более 100 тыс. человек.

Сделанный вывод, безусловно, говорит в пользу возвращения статуса АТЕ городам с числом жителей, превышающим 30 тыс. человек. Это еще более актуально в связи с тем, что такие города-«стотысячники» как Борисов, Молодечно, Солигорск, Мозырь, Пинск, Лида и Новополоцк или Полоцк, где 90 тыс. жителей, наряду с Бобруйском, Барановичами и Оршей могут претендовать на статус новых региональных центров в случае принципиального изменения административно-территориального деления Беларуси и перехода с трехуровневой на двухуровневую систему организации местного управления и самоуправления.

В перспективе деление населенных пунктов на перечисленные выше подкатегории, учитывающее количество жителей, а значит и количество избирателей, может быть использовано при выборе мажоритарной, смешанной или пропорциональной избирательной системы, применимой в конкретном населенном пункте.

4. Проблемы административно-территориального статуса сельских населенных пунктов

Существенной новацией Закона «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» является впервые осуществленная в ст.5 нормативная регламентация категорий сельских населенных пунктов и нормативное закрепление критериев отнесения их к определенной категории. В частности, в законодательство введено понятие «агрогородок» под которым понимают *«благоустроенные населенные пункты, в которых создана производственная и социальная инфраструктура для*

обеспечения социальных стандартов проживающему в них населению и жителям прилегающих территорий.

Закон предусматривает в пределах территории сельсовета придание в агрогородку (одному из агрогородков) статуса административного центра сельсовета.

К поселкам и деревням Закон относит ***«населенные пункты, в которых создана соответствующая производственная и социальная инфраструктура, не отнесенные к агрогородкам»***.

Обращает на себя внимание некорректность используемых в Законе формулировок. Что следует понимать под «соответствующей производственной и социальной инфраструктурой»? Обеспечивает ли она социальные стандарты, проживающему в поселке или деревне населению или как раз несоответствие данной инфраструктуры социальным стандартам не позволяет отнести конкретный поселок или деревню к категории агрогородков.

Закон, конкретизируя понятия «агрогородок», «поселок» и «деревня», обходит, однако, вниманием понятия «село» и «хутор», как и иные возможные типы сельских населенных пунктов. В настоящее время в Республике Беларусь существует более 24 тыс. сельских поселений. Из них подавляющее большинство – более 23 тыс. – составляют мелкие населенные пункты с численностью населения менее 200 человек. С другой стороны, есть несколько сотен крупных сельских поселений с числом жителей от 1 до 2 тыс. и даже до 5 тыс. человек. Таковы, например, крупные поселки и деревни Полесья.

Анализируемый Закон не применяет к сельским населенным пунктам в отличие от городов и поселков городского типа, каких-либо критериев численности населения. Тем не менее, разработка социальных стандартов обеспечения граждан в пределах определенной территории обязывает учитывать численность жителей, компактно проживающих в конкретном населенном пункте, с целью его комплексного развития при осуществлении местного самоуправления и государственного управления.

Представляется возможной следующая классификация агрогородков, поселков, деревень, сел, хуторов и иных сельских населенных пунктов:

1) крупные сельские поселения – с числом жителей более 1 тыс. человек;

-
- 2) средние сельские поселения – с числом жителей от 200 до 1 тыс. человек;
 - 3) малые сельские поселения – с числом жителей от 50 до 200 человек;
 - 4) сверхмалые сельские поселения – с числом жителей менее 50 человек.

Выделение сверхмалых поселений в отдельную категорию связано с необходимостью разработки специальной программы сохранения историко-культурного наследия подобных сверхмалых и, в большинстве случаев, «вымирающих» населенных пунктов. Уменьшение количества жителей сверхмалых сел и деревень является, с одной стороны, естественным – вследствие процесса старения сельского населения, а, с другой стороны – механическим – вследствие оттока населения из-за отсутствия в сельской местности социальной и производственной инфраструктуры.

При анализе понятия «аглогородок», закрепленного в Законе «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» возникает сомнение в правомерности применения данного термина для классификации населенного пункта сельского типа. Следует указать, что принципиальным критерием при отнесении населенного пункта к поселению городского или сельского типа является характер и специфика трудовой деятельности большей части его населения. Для городских поселений это – деятельность промышленного характера или деятельность в сфере оказания услуг, а для сельских поселений – сельскохозяйственная деятельность.

Приоритет сельскохозяйственной деятельности для населения аглогородков очевиден. Следовательно, в данном случае для рассматриваемого типа сельского поселения целесообразнее закрепить наименование не «аглогородок», а «аглопоселок», тем самым выделяя его из числа иных поселков, отнесенных Законом к населенным пунктам сельского типа.

Наряду с этим, представляет интерес возрождение исторического названия и соответственно типа небольшого населенного пункта Беларуси – «местечка», существовавшего вплоть до Второй мировой войны. Это название в равной степени сегодня применимо как к ряду существующих поселков городского типа, так и к крупным сельским поселениям. Более того, термин «местечко» сохранился в исторической памяти жителей многих населенных пунктов Беларуси и ассоциируется в их сознании с определенным социально-правовым статусом поселения.

5. Полномочия органов государственного управления и местного самоуправления при решении вопросов АТУ

Полномочиями при решении вопросов АТУ в Республике Беларусь обладает широкий круг субъектов права. К ним относятся:

- 1) Президент Республики Беларусь (ст.8);
- 2) Совет Министров Республики Беларусь (ст.9);
- 3) областные Советы депутатов и областные исполнительные комитеты (ст.10);
- 4) районные Советы депутатов и районные исполнительные комитеты (ст.11);
- 5) городские Советы депутатов и городские исполнительные комитеты (ст.12);
- 6) поселковые и сельские Советы депутатов (ст.13).

Уже первичный анализ состава субъектов решения вопросов АТУ демонстрирует, что законодатель не избавился от старого взгляда на оценку деятельности местных органов власти. Несмотря на то, что деятельность местных представительных органов и деятельность местных исполнительных и распорядительных органов протекает в рамках двух организационно функционально обособленных систем – соответственно системы местного самоуправления и системы местного управления, принципиально отличающиеся полномочия указанных властных органов каждого уровня регулируются статьями Закона общими для каждого уровня местной власти. Более того, в отношении первичного уровня законодатель просто не учитывает существование поселковых и сельских исполнительных комитетов, ограничиваясь регламентацией полномочий только поселковых и сельских Советов депутатов.

Содержательный анализ указанных выше статей Закона раскрывает существенные отличия в объеме и характере полномочий между субъектами решения вопросов АТУ.

1. Наибольшими полномочиями, причем полномочиями решающего характера обладает Президент Республики Беларусь. Его полномочия распространяются на решение вопросов, связанных с АТУ областей и районов Беларуси, г. Минска, городов областного подчинения и административных районов в городах с районным делением. Таким образом, своими полномочиями Президент единолично охватывает республикан-

ский, областной и базовый уровни, а в ряде случаев определяет АТУ и первичного уровня.

Упомянутые полномочия заключается в праве Президента Республики Беларусь по представлению Совета Министров и с учетом мнения местных Советов:

1) образовывать и упразднять области и районы, а также районы в городах с районным делением;

2) устанавливать и переносить административные центры областей и районов;

3) устанавливать и изменять границы областей, районов, города Минска, городов областного подчинения и районов в городах с районным делением;

4) относить населенные пункты к категории городов областного подчинения;

5) присваивать наименования или переименовывать области, районы, города областного подчинения, районы в городах с районным делением;

6) решать споры между областными Советами депутатов по вопросам АТУ;

7) принимать решение о передаче поселков городского типа и сельских населенных пунктов в административное подчинение города Минска и городов областного подчинения.

Наиболее существенной инновацией в полномочиях Президента Республики Беларусь является его право:

8) «относить города областного подчинения к категориям городов районного подчинения».

Среди перечисленных и в большинстве своем вполне обоснованных полномочий Президента Республики Беларусь вызывает определенное удивление его исключительное право решать вопросы внутригородского устройства г. Минска и иных городов с районным делением, права которых ограничиваются лишь возможностью подачи предложений в этой сфере.

2. Полномочия Совета Министров отличаются не только значительно меньшим объемом, но и преимущественно техническим по своему содержанию характером. Они заключаются:

1) в представлении предложений Президенту Республики Беларусь для принятия им решений по вопросам АТУ;

2) в установлении порядка учета и регистрации АТЕ и ТЕ Республики Беларусь и в контроле его соблюдения;

3) в определении порядка наименования и переименования физико-географических и промышленных и гражданских объектов и организаций и в контроле его соблюдения;

4) в создании и организации работы Топонимической комиссии при Совете Министров;

Наиболее существенными правами Совета Министров являются

5) дача согласия областным Советам депутатов на отнесение населенных пунктов к категории городов районного подчинения;

а также ранее отсутствовавшая норма

6) о дачи *«согласия районным Советом депутатов на преобразование в агрогородки иных сельских населенных пунктов»*.

3. Полномочия областных Советов депутатов, установленные Законом, также как и полномочия районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов можно разделить на две группы:

первая – внесение предложений по вопросам АТУ в вышестоящие государственные органы;

вторая – самостоятельное решение вопросов АТУ на подведомственной территории.

К **первой** группе полномочий областных Советов депутатов относится внесение в Совет Министров (с учетом мнения соответствующих нижестоящих Советов депутатов) предложений:

1) об установлении и изменении границ области;

2) об образовании и упразднении районов, установлении и перенесении их административных центров, установлении и изменении границ районов;

4) об отнесении населенных пунктов к категории городов областного подчинения, установлении и изменении их границ;

5) об образовании и упразднении районов в городах областного подчинения, установлении и изменении их границ;

6) о наименовании и переименовании областей, районов, городов областного подчинения и их районов;

-
- 7) о передаче поселков городского типа и сельских населенных пунктов в административное подчинение городов областного подчинения;
 - 8) о преобразовании в агрогородки иных сельских населенных пунктов;
 - 9) по межобластным спорам, связанным с АТУ.

Несмотря на внесение указанных предложений в Правительство, оно является лишь «промежуточным звеном», т.к. окончательное решение данных вопросов отнесено к полномочиям Президента Республики Беларусь.

Вторую группу полномочий областных Советов депутатов составляют решения, самостоятельно принимаемые областными Советами депутатов, а именно:

- 1) отнесение населенных пунктов к категории городов районного подчинения (по согласованию с Советом Министров);
- 2) отнесение населенных пунктов к категории поселков городского типа;
- 3) установление и изменение границ городов районного подчинения и поселков городского типа;
- 4) передача поселков городского типа и сельских населенных пунктов в административное подчинение городов районного подчинения;
- 5) образование, преобразование и упразднение сельсоветов, изменение их границ;
- 6) наименование и переименование городов районного подчинения, поселков городского типа и сельсоветов.

Таким образом, решающие полномочия областных Советов депутатов распространяются только на АТЕ первичного уровня.

4. Первую группу полномочий районных Советов депутатов составляет внесение в областные Советы депутатов предложений:

- 1) об установлении и изменении границ районов, городов районного подчинения, поселков городского типа и сельсоветов;
- 2) об отнесении населенных пунктов к категории городов районного подчинения и поселков городского типа;
- 3) о наименовании и переименовании городов районного подчинения, поселков городского типа и сельсоветов;
- 4) о передаче поселков городского типа и сельских населенных пунктов в административное подчинение городов районного подчинения;
- 5) о преобразовании в агрогородки иных сельских населенных пунктов (в данном случае областные Советы депутатов являются «промежу-

точным звеном», т.к. окончательное согласие по вопросу создания агрогородка дает Совет Министров).

Ко **второй** группе полномочий относятся самостоятельно принимаемые районными Советами депутатов решения по следующим вопросам:

- 1) отнесение населенных пунктов к категории сельских населенных пунктов;
- 2) упразднение и преобразование сельских населенных пунктов;
- 3) установление и изменение границ сельских населенных пунктов;
- 4) установление и перенос административных центров сельсоветов;
- 5) наименование и переименование сельских населенных пунктов;
- 6) наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов, являющихся территориальными единицами в пределах района.

Таким образом, решающие полномочия районных Советов депутатов распространяются только на АТУ сельских населенных пунктов.

5. **Первую** группу полномочий городских Советов депутатов составляет внесение в областные Советы депутатов, а для Минского городского Совета депутатов – в Совет Министров предложений:

- 1) об отнесении населенных пунктов к категории городов областного подчинения;
- 2) об установлении и изменении границ города;
- 3) об образовании и упразднении районов в городах;
- 4) об установлении и изменении границ городских районов;
- 5) о передаче поселков городского типа и сельских населенных пунктов в административное подчинение городов районного подчинения.

Ко **второй** группе полномочий городских Советов депутатов относятся только наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей города, за исключением внутригородских административных районов.

6. **Первую** группу полномочий поселковых и сельских Советов депутатов составляет внесение в районные Советы депутатов предложений:

- 1) об отнесении населенных пунктов к категориям городов районного подчинения, поселков городского типа и сельских населенных пунктов;
- 2) о наименовании и переименовании сельсоветов и сельских населенных пунктов;

3) об установлении и изменении границ сельсоветов и сельских населенных пунктов;

4) об установлении и переносе административных центров сельсоветов.

Ко **второй** группе полномочий поселковых и сельских Советов депутатов относится только наименование и переименование улиц, площадей и других составных частей поселка или сельского населенного пункта.

7. К полномочиям районных и городских исполнительных комитетов относится представление вышестоящим исполнительным и распорядительным органам данных по учету и регистрации АТЕ и ТЕ. К полномочиям областных исполнительных комитетов относятся учет существующих и регистрация образуемых в пределах областей АТЕ и ТЕ, а также исключение их из учетных данных.

Из вышеуказанных полномочий различных органов республиканской и местной власти, в частности, следует, что Президент Республики Беларусь не уполномочен осуществлять наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей города, за исключением внутригородских административных районов. Данный вопрос особо регулирует и ст.15 Закона «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ», которая определяет местные Советы депутатов базового и первичного уровней единственными органами, уполномоченными осуществлять наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов. Таким образом, переименование в Минске в соответствии с указами Президента Республики Беларусь проспекта Франциска Скорины в проспект Независимости, а проспекта Машерова – в проспект Победителей находится в прямом противоречии с Законом.

Однако, в настоящее время, несмотря на требования Закона, вопросы наименования и переименования решают не местные Советы депутатов, а исполнительные комитеты соответствующего уровня. Данная ситуация возникла еще в советский период, когда исполнительные комитеты не были организационно отделены от местных Советов депутатов в рамках единой системы местного самоуправления и являлись подконтрольными и подотчетными Советам депутатов структурами. В указанный период полномочия по наименованию и переименованию объектов внутри населенных пунктов были делегированы исполнитель-

ным комитетам Советами депутатов. Исполнительный комитет создавал топонимическую комиссию, возглавляемую одним из заместителей председателя исполкома, в подчинении которого находились соответствующее управление или отдел культуры.

После принципиального разделения единой системы местного самоуправления на две самостоятельные системы местного управления и местного самоуправления и организационного обособления исполнительных комитетов от местных Советов, последние не предприняли действий по возвращению ранее делегированных полномочий и выполнения требований Закона. Таким образом, местные исполнительные комитеты в настоящее время осуществляют не принадлежащие им полномочия по наименованию и переименованию объектов внутри населенных пунктов. Учет мнения граждан и депутатов местных Советов носит формальный характер и не является обязательным в топонимической деятельности исполнительного комитета.

6. Выводы

Анализ Закона «Об АТД и порядке решения вопросов АТУ» свидетельствует о наличии значительного количества проблем, связанных с вопросами административно-территориального устройства Республики Беларусь.

Они заключаются в следующем:

1) Закон фиксирует устаревший «советский» подход в решении вопросов АТУ, основанный на излишней централизации и соподчиненности уровней власти;

2) отсутствуют, с одной стороны, должное разграничение, а, с другой стороны, должное сочетание интересов государственного управления и местного самоуправления;

3) не являются оптимальными система категорий населенных пунктов и принцип отнесения населенного пункта к конкретной категории;

4) отсутствует научный подход в вопросе присвоения населенному пункту статуса административно-территориальной или территориальной единицы;

5) вызывает сомнение существующий принцип разграничения полномочий в вопросах АТУ между различными государственными органами власти республиканского и местного уровня;

6) в ряде случаев не соблюдаются требования Закона о разграничении полномочий республиканских и местных органов власти, а также органов местного управления и самоуправления;

7) отсутствуют гарантии и реальные механизмы участия граждан в решении вопросов АТУ.

Отмеченные проблемы требуют дальнейшего совершенствования белорусского законодательства об АТД и порядка решения вопросов АТУ. Целями совершенствования должны являться:

1. Повышение роли местного самоуправления на базе его эффективного сочетания с государственным управлением.

2. Расширение участия граждан и их территориальных сообществ в решении управленческих вопросов на республиканском и местном уровне.

Подобное совершенствование следует осуществлять в соответствии с международно-признанными принципами, закрепленными в Европейской Хартии местного самоуправления.

© Завадский А.Л., 2008

А.Л.ЗАВАДСКИЙ,
юрист, старший преподаватель
БИП – Институт правоведения

КОММЕНТАРИЙ К ПОЛОЖЕНИЮ о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 12.01.2007 г. №21

Деятельность местного управления и самоуправления Беларуси на протяжении последних семнадцати лет является предметом постоянных дискуссий в различных государственных органах и общественных структурах, в научных и политических кругах, на парламентском и местном уровне.

Сформированная в середине 90-х годов и ныне действующая модель местной власти, получает разнообразные и зачастую несовпадающие оценки своей эффективности и демократичности. Эти оценки зависят от того, какие критерии ставятся экспертами во главу угла. В большинстве случаев государственные должностные лица высказывают мнение о необходимости сохранения и развития управляемой сверху донизу модели государственного и местного управления в лице сильных исполнительных органов власти.

Приведенное мнение подвергается критике научных специалистов, общественных лидеров и определенной части депутатов местных Советов, которые оценивают эффективность местной власти с точки зрения Европейской Хартии местного самоуправления. По их мнению, необходимо реализовать принцип народовластия, широкое участие граждан в управлении и самоуправлении, учитывать мнения населения конкретной территории или населенного пункта при принятии решений на местном уровне, создать систему правовых, экономических, организационных и судебных гарантий. В конечном итоге это предусматривает наделение местного сообщества в лице создаваемых им органов местного самоуправления компетенцией достаточной для

решения вопросов местного значения под свою ответственность и без излишнего государственного участия.

Решение этих проблем во многом зависит от методов формирования местных органов исполнительной власти, их компетенции, принципов и форм их взаимодействия с местными Советами депутатов и органами управления республиканского уровня.

В соответствии со ст. 119 Конституции Республики Беларусь определение порядка формирования местных исполнительных и распорядительных органов находится в компетенции Президента Республики Беларусь. В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» исполнительные комитеты всех уровней входят в единую систему органов исполнительной власти, руководители исполнительных комитетов областного уровня назначаются Президентом Республики Беларусь, а базового уровня – руководителем областного исполнительного комитета по согласованию с Президентом. Формирование структуры и штата исполнительных комитетов областного уровня осуществляется их председателями по согласованию с Президентом Республики Беларусь, а базового и первичного уровней – их председателями по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом.

Существенное отличие исполнительных комитетов первичного уровня (сельских, поселковых и городов районного подчинения исполнительных комитетов) от исполнительных комитетов областного и базового уровней состоит в том, что их председатель одновременно является председателем соответствующего первичного Совета депутатов. В соответствии с этим председатели исполнительных комитетов первичного уровня на протяжении 1995-2006 годов не назначались председателями вышестоящих исполнительных комитетов, а вступали в должность автоматически после своего избрания председателем местного Совета первичного уровня. Данный принцип совмещения должностей на первичном уровне, однако, ни коим образом не изменял порядок взаимоотношений местного Совета и исполкома первичного уровня, которых полностью соответствовал порядку взаимоотношений местных Советов и исполкомов базового и областного уровней.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 года №386 «О реформе местного управления и самоуправления» были упразднены местные Советы депутатов и местные

исполнительные комитеты в районах городов с внутригородским административным делением. Вместо упраздненных районных исполнительных комитетов были созданы совершенно новые органы местного управления – местные администрации.

В своей деятельности местные администрации подчиняются непосредственно городскому исполнительному комитету. Их компетенция является производной от компетенции горисполкома, они не имеют самостоятельных бюджетов, так как в общегородском бюджете предусмотрены финансовые сметы для каждого из внутригородских административных районов.

Руководители местных администраций (их главы) назначаются Президентом Республики Беларусь, либо председателями городских исполнительных комитетов по согласованию с Президентом. Структура и штат местной администрации формируются главой местной администрации по согласованию с горисполкомом.

Учитывая подобный порядок формирования местных исполнительных и распорядительных органов Беларуси и тот факт, что Закон «О местном управлении и самоуправлении» в качестве приоритета их деятельности определял решение вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов, можно сделать вывод о правовой природе местных исполнительных комитетов и местных администраций.

Местные исполнительно-распорядительные органы формируются в рамках единой исполнительной вертикали власти, где их структура, состав и деятельность определяется вышестоящим органом управления и его руководителем. Таким образом, указанные органы местного управления Беларуси являются в первую очередь органами государственной администрации в пределах конкретной административно-территориальной единицы. Решение вопросов местного значения, исходя из интересов местного населения, отодвинуто на второй план и лишь в предельно ограниченном масштабе контролируется гражданами подведомственной территории посредством деятельности местных Советов депутатов.

Относительно большой объем контроля граждан и местного Совета депутатов за деятельностью исполнительно-распорядительных органов сохранялся до последнего времени на первичном уровне, именно за счет возможности влиять на избрание руководителя мест-

ного Совета депутатов, одновременно являющегося и председателем местного исполнительного комитета.

Однако в мае 2006 года Президентом Республики Беларусь была сформулирована идея распространения на исполнительные комитеты первичного уровня существующих общих принципов формирования органов местного управления. Основанием для этого шага, с точки зрения Президента, явилась необходимость повышения управляемости органов самого многочисленного по числу субъектов уровня местной власти в лице председателей сельских, поселковых и городов районного подчинения исполнительных комитетов. Следует отметить, что в настоящее время к первичному уровню относятся 1473 исполкома, в т.ч. 1385 сельских и 76 поселковых исполкомов, а также 12 исполкомов городов районного подчинения.

Для обоснования изменения порядка формирования исполнительной власти на первичном уровне приводился такой довод как отсутствие у республиканских и местных государственных органов надлежащих механизмов управления и контроля в отношении председателей исполкомов первичного уровня и возглавляемых ими исполнительно-распорядительных органов.

При внимательном анализе процедуры замещения должности председателя на первичном уровне данный довод не выдерживает аргументированной критики. Формально председатели местных Советов первичного уровня, становившиеся по должности председателями соответствующих исполнительных комитетов, не назначались официально сверху, а избирались на сессии депутатами своего Совета. Однако данную должность в подавляющем числе случаев занимало лицо, выдвинутое в качестве кандидата на должность председателя Совета первичного уровня председателем Совета базового уровня. А председатель Совета базового уровня перед подачей депутатам первичного уровня своего предложения, безусловно, согласовывал его с председателем исполкома базового уровня, который в последующем становился вышестоящим руководителем для вступившего в должность председателя исполкома первичного уровня.

Единичные исключения, возникавшие в ряде случаев при избрании депутатами Советов первичного уровня своих председателей без учета рекомендаций сверху, лишь подтверждали общее правило. А из-

бранный без рекомендации председатель в течение непродолжительного времени под разными формальными предложениями был вынужден покинуть свой пост. В числе подобных причин обычно фигурировали привлечение к дисциплинарной или уголовной ответственности, болезнь, семейные обстоятельства, достижение пенсионного возраста, в лучшем случае – перевод на другую работу.

В преддверии выборов в местные Советы депутатов, которые состоялись 14 января 2007 года, вышел Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 года №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Данный Указ носил комплексный характер и затрагивал многие важные и принципиальные вопросы, связанные с деятельностью органов местной власти первичного уровня.

В частности, Указ определял:

- принципы формирования местных бюджетов первичного уровня;
- виды налогов, сборов и иных доходов, зачисляемых в бюджеты первичного уровня;
- основные направления расходов, обеспечиваемых бюджетами первичного уровня;
- процедуру межбюджетного регулирования в отношениях местных органов областного, базового и первичного уровней;
- права коммунальных унитарных предприятий, созданных исполнительными комитетами первичного уровня;
- принципы и порядок формирования штатной численности исполкомов первичного уровня;
- задачи Министерства образования, Академии управления при Президенте Республики Беларусь и областных исполнительных комитетов в деятельности, направленной на повышение квалификации и переподготовку руководителей и работников исполнительных комитетов первичного уровня;
- задачи областных исполнительных комитетов в вопросах инвентаризации и передачи коммунальным предприятиям нижестоящих уровней управления ряда объектов коммунальной собственности области;
- задачи Совета Министров по пересмотру оплаты труда работников исполкомов первичного уровня;

– задачи Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по образованию Совета по взаимодействию органов местного самоуправления.

Отдельное место по своему содержанию и объему занимает в Указе Президента от 12.01.2007 г. №21 «Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета». Данное положение определяет правовой статус председателя исполнительного комитета первичного уровня, включая:

- 1) порядок замещения должности;
- 2) права указанного должностного лица;
- 3) его обязанности и ответственность.

Согласно п.2 рассматриваемого Положения председателем исполнительного комитета первичного уровня, как и ранее, является председатель соответствующего местного Совета депутатов. Однако, принципиальное отличие при избрании данного лица председателем Совета заключается во введении процедуры обязательного предварительного согласования кандидатур на должность председателя Совета с председателем соответствующего районного исполнительного комитета.

Председатель райисполкома уполномочен в недельный срок рассмотреть предложения, внесенные депутатами Совета первичного уровня, а также председателем районного Совета депутатов, и выразить свое отношение к предлагаемым кандидатурам. Председатель райисполкома вправе отказать в согласовании представленных ему кандидатур, причем Положение не содержит указаний на критерии, которыми должен руководствоваться председатель райисполкома. Это может породить с его стороны неоправданно субъективный и неправовой подход к выбору кандидата на должность председателя первичных Совета депутатов и исполкома.

Порядок согласования, определяемый частями 3 и 4 п.2 данного Положения не указывает количество кандидатур на должность председателя Совета депутатов первичного уровня, которое может быть одновременно согласовано председателем райисполкома, однако допускает возможность отказа в согласовании всех представленных кандидатур.

Часть 5 п.2 рассматриваемого Положения предоставляет председателю райисполкома право, в случае повторного отказа в согласовании вновь представленных кандидатур, самостоятельно внести на рассмотрение сессии Совета депутатов первичного уровня кандидатуру возможного, с его точки зрения, председателя Совета, а, следовательно, в случае его избрания – председателя исполкома.

Приведенный порядок, по сути дела, провоцирует председателя районного исполнительного комитета дважды отказать в согласовании любому количеству любых кандидатур, представленных депутатами первичного Совета и председателем районного Совета, т.к. это открывает ему возможность безальтернативного выдвижения удобной ему кандидатуры на должность председателя первичного Совета.

Пункт 7 анализируемого Положения предполагает, что в случае если должность председателя первичного исполнительного комитета является вакантной (а это возможно только в отсутствии избранного председателя Совета, в т.ч. по изложенным выше обстоятельствам), то председатель районного исполнительного комитета назначает лицо, временно исполняющее обязанности председателя первичного исполкома до избрания в установленном порядке председателя первичного Совета депутатов. Причем из указанного пункта совершенно не следует, что лицо, временно исполняющее обязанности председателя первичного исполкома, должно являться депутатом данного первичного Совета.

Таким образом, описанная в Положении процедура свидетельствует о возможности прямого административного давления председателя районного исполнительного комитета на депутатов первичного Совета при избрании ими своего председателя. Причем Положение не предусматривает никаких правовых гарантий и механизмов защиты депутатами своей позиции. Более того, в случае неизбрания председателем Совета кандидатуры, предложенной председателем райисполкома, в соответствии со ст.123 Конституции Республики Беларусь возникают правовые основания для роспуска местного Совета депутатов.

Данная ситуация является правовым тупиком и прямо противоречит Закону «О местном управлении и самоуправлении», который исходит из самостоятельности местных представительных органов власти в принятии решений, отнесенных к исключительной компетенции

сессии Совета депутатов, и из запрета на вмешательство иных органов власти в деятельность местного Совета депутатов.

В соответствии с п.5 анализируемого Положения председатель районного исполнительного комитета в трехдневный срок заключает контракт с избранным председателем Совета первичного уровня о работе его в должности председателя первичного исполнительного комитета. Председатель первичного исполкома в соответствии с п.11 данного Положения несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполнительный комитет задач и функций, а также за состояние дел на подведомственной территории.

С одной стороны, срок действия контракта согласно ч.2 п.5 Положения устанавливается в пределах срока полномочий Совета, однако, с другой стороны, председатель райисполкома, исходя из п.12 данного Положения, может инициировать досрочное прекращение контракта на основании неисполнения или ненадлежащего исполнения председателем первичного исполкома возложенных на него обязанностей. В соответствии с этим председатель районного исполнительного комитета вправе внести на рассмотрение сессии Совета первичного уровня предложение об освобождении председателя исполнительного комитета от обязанностей председателя местного Совета депутатов. Решение по этому вопросу должно быть принято Советом в недельный срок со дня внесения данного предложения.

В случае двукратного отказа сессии Совета в освобождении от обязанностей своего председателя, в соответствии с ч.2 п.12 Положения, председатель райисполкома вправе расторгнуть контракт, заключенный с председателем первичного исполнительного комитета (являющегося и председателем Совета), с уведомлением об этом первичного Совета депутатов и председателя районного Совета депутатов.

Расторжение указанного контракта влечет необходимость переизбрания председателя Совета, при этом, согласно Положению, не допускается внесение на рассмотрение сессии Совета кандидатуры депутата, освобожденного от должности председателя первичного исполнительного комитета.

Анализ «Положения о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета», введенного в действие Указом Президента Республики Беларусь

от 12 января 2007 года №21 свидетельствует о завершении процесса построения в Беларуси исполнительной вертикали власти сверху до низу и о полном включении в указанную вертикаль первичного уровня местного управления. На протяжении января-февраля 2007 года приведенная схема формирования местной исполнительной власти была реализована во всех административно-территориальных единицах первичного уровня.

В завершение, не останавливаясь на рассмотрении вопроса об эффективности деятельности органов местного управления, сформированных и действующих в рамках процедур, предусмотренных Указом №21 от 12.01.2007 г., следует указать, что данный акт значительно ограничивает реальные возможности местного самоуправления Беларуси.

Более того, Указ ставит местные представительные органы власти в положение, существенно ущемляющее их права, а, значит, ущемляющее и права белорусских граждан со стороны органов государственного управления, как республиканского, так и местного уровня. Еще раз укажем, что данные органы в соответствии с действующим законодательством исходят в решении вопросов местного значения главным образом из общегосударственных интересов, а также только формально подотчетны, но не подконтрольны гражданам и формируемым ими местным Советам депутатов.

© Завадский А.Л., 2008

Д.В.СОКОЛ,
кандидат экономических наук,
эксперт ПОО «Фонд им.Льва Сапеги»

О ПОВЫШЕНИИ роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения

*Главная задача органов местного
самоуправления – привлечение
средств в местные бюджеты.*

Г.В.Новицкий

Год 2007 прошел под знаком «повышения эффективности и результативности работы местных Советов, повышение их статуса и роли». Пожалуй, никогда еще сфера местного самоуправления в Беларуси не была переполнена таким количеством знаковых событий: Указ Президента от 12.01.2007 года №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения», создание Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики, юбилей видного государственного деятеля прошлого Льва Сапеги.

Приведенный эпиграф – это заявление председателя верхней палаты белорусского парламента Геннадия Новицкого. Такие-то слова должны что-нибудь да значить, тем более что это не оговорка, подобных высказываний за прошедший год и начало нынешнего случилось предостаточно:

- «Они (местные власти) должны развернуть работу по выполнению указа №21 от 12 января 2007 года и заработать деньги, которые позволят решать вопросы жизнеобеспечения населения на местах», – сказал Геннадий Новицкий на встрече в Минске с председателями городских и районных Советов депутатов.

- «Местные Советы депутатов в 2008 году должны активнее взаимодействовать с исполнительными и распорядительными органами в решении вопросов, касающихся улучшения условий жизни

людей» – заявление Г. Новицкого на заседании Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Беларуси 6 февраля.

Оценивая проделанную в 2007 году работу, председатель Совета Республики констатировал, что за время действия указа №21 от 12 января 2007 года благодаря новым финансовым возможностям Советов удалось укрепить материально-техническую базу Советов первичного уровня (сельские и поселковые Советы), привести в «достойное состояние» помещения, решить проблему транспортного обеспечения советов, улучшить их качественный состав. Как водится в государственной машине достижение положительных результатов в выполнении поставленных целей и задач достигается за счет решения вопросов кадрового обеспечения и материально-технической базы.

Но эти результаты, как отметил Г.Новицкий, не соответствуют плану главы государства. По его мнению, новые возможности, предоставленные данным Указом Президента, не всегда реализуются: «Инертность в мыслях и действиях еще есть».

Что же это за Указ, дарующий огромные возможности в решении вопросов жизнеобеспечения населения, и откуда такая «инертность в мыслях и действиях» по его реализации? Попробуем обобщить информацию.

Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» был принят в целях повышения статуса органов местного управления и самоуправления, их роли в решении вопросов жизнеобеспечения населения. К концу года Указ дождался своей первой редакции (от 31.12.2007 №698).

Указ закрепил источники доходов бюджетов первичного уровня (сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения):

- налог на недвижимость;
- земельный налог;
- сбор за деятельность в сфере агротуризма;
- доходы от размещения денежных средств;
- дивиденды на доли (акции), находящиеся в коммунальной собственности;

-
- доходы от перечисления части прибыли коммунальных унитарных предприятий;
 - доходы от сдачи в аренду коммунального имущества;
 - доходы от сдачи в аренду земельных участков;
 - поступления от реализации коммунального имущества;
 - доходы от реализации бесхозяйного имущества и кладов;
 - доходы от продажи гражданам земельных участков;
 - до 50% средств от реализации недвижимого имущества, находящегося в коммунальной собственности района, области;
 - государственная пошлина за нотариальные действия и регистрацию актов гражданского состояния;
 - сбор с заготовителей сельскохозяйственной продукции, лекарственных трав, грибов, дикорастущих плодов и ягод.

Также в Указе закрепляется функция Совета депутатов областного и базового территориальных уровней по определению перечня(!) местных налогов и сборов, вводимых в соответствии с законом Республики Беларусь о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год, полностью или частично зачисляемых в бюджеты первичного уровня. Размер отчислений от местных налогов и сборов устанавливается решениями вышестоящих Советов депутатов.

Для регулирования социально-экономического развития административно-территориальных единиц бюджетам первичного уровня выделяются дотации из вышестоящего бюджета с учетом нормативов бюджетной обеспеченности, утверждаемых решением Совета депутатов базового территориального уровня о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год.

Советы депутатов первичного территориального уровня, исходя из потребности финансирования мероприятий по социально-экономическому развитию на очередной финансовый (бюджетный) год, вносят в Советы депутатов базового территориального уровня не позднее 1 июня текущего года предложения о размерах отчислений от местных налогов и сборов, суммах дотаций.

Расходные полномочия бюджетов первичного уровня:

- деятельность органов местного управления и самоуправления;
- стимулирование старост, старейшин и других органов единичного самоуправления;

-
- формирование резервных фондов местного значения;
 - благоустройство населенных пунктов;
 - хозяйственно-питьевое водоснабжение;
 - часть затрат по общим отделениям бань;
 - программы жилищного и дорожного строительства;
 - коммунально-бытовое и социально-культурное обслуживание населения;
 - охрана природы.

Коммунальные унитарные предприятия первичного территориального уровня, в случае если их хозяйственная деятельность сконцентрирована на территории сельсоветов (не менее 70% от всей выручки), получают право приобретать сельскохозяйственную технику отечественного производства, минеральные удобрения, нефтепродукты по ценам для сельскохозяйственных организаций, а также получать кредиты (аренда, лизинг) на закупку тракторов, сельскохозяйственных машин и оборудования, предусмотренные для сельскохозяйственных организаций.

Штатная численность сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов устанавливается по решению районных исполнительных комитетов в пределах численности, установленной Президентом Республики Беларусь.

Кроме того, данный Указ утвердил Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета.

Для полноценной реализации положений данного Указа предусмотрено повышение квалификации председателей исполнительных комитетов первичного уровня и их заместителей один раз в три года в Академии управления при Президенте Республики Беларусь, в том числе стажировки председателей исполнительных комитетов, впервые назначенных на эту должность, сроком до одного месяца.

Наиболее важным, с хозяйственной точки зрения, положением данного документа является указание областным исполнительным комитетам в шестимесячный срок провести инвентаризацию и передать соответствующие территориальные объекты специализированным организациям, находящимся в коммунальной собственности области:

-
- систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов;
 - дорог сельских населенных пунктов и иных объектов недвижимости.

Указанные действия должны способствовать улучшению инфраструктуры сельских населенных пунктов, благоустройству улиц, развитию транспортного сообщения.

Наиболее типичной характеристикой доходной базы местных бюджетов является их недостаточная обеспеченность собственными источниками, что порождает высокую степень дотационности бюджетов. Отсутствие денег всегда служило извиняющим обстоятельством в постсоветских странах: «Да, должны, но денег нет, вы же понимаете?» – и понимали.... Понимали абсолютно четко и ясно, что «здесь и сейчас» вопрос не решается, а решается он где-то там – наверху, в «центре». В общем и целом, это достаточно лаконичная модель государственного управления и единственный способ ее усовершенствования – создание еще более четко регламентированной вертикали, что и создали.

Результат – снижение роли и статуса местного самоуправления и местных бюджетов в частности. Сами по себе цифры иллюстрирующие сокращение доли местных бюджетов в отношении к ВВП страны или общему объему государственных расходов малоинформативны с точки зрения диспропорций в бюджетном процессе. Здесь нужны другие показатели. Как мы понимаем, такие серьезные решения, как Указ №21, не принимаются без серьезного обоснования.

Согласно проверки Комитета государственного контроля по Могилевской области, местные исполнительные власти регулярно нарушают законодательство. Так в нарушение ст.16 Закона «О местном самоуправлении в Республике Беларусь» и ст.22 Закона «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» доходы и расходы Могилевского областного бюджета, Бобруйского и Могилевского городских бюджетов и еще пяти районов области принимались не решениями депутатов, т.е. законодательной власти, а самими исполкомами. А в Бельничском районе председатель своим распоряжением вообще приказал поменять бюджет. Затем большинство этих решений утверждались сессиями местных Советов депутатов, что не делает нарушения закона менее значимым.

Дальше – больше. Уточненные бюджеты Могилевской области 2004 и 2005 гг. были утверждены депутатами после завершения финансового года. Становится более понятным секрет точного попадания в критерии и показатели планов социально-экономического развития.

Правовой нигилизм местных властей особенно ярко проявляется в налоговой сфере. Как отмечает КГК, «в ряде районов области в 2004 году были введены местные налоги и сборы, не предусмотренные ст.10 Закона Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2004 год». В 13 районах области был введен сбор за пользование местами общего пользования. В Бобруйском районе власти придумали сбор за пользование инфраструктурой, Славгородском районе – сбор за благоустройство территории района с владельцев транспортных средств и сбор за отвод земельных участков. Власти Дрибинского и Шкловского районов установили незаконную плату за выдачу сельсоветами и райисполкомами справок о наличии земельных участков.

Итак, получается, что действующие Законы «О местном самоуправлении в Республике Беларусь» и «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» нарушаются регулярно и многократно. Вывод – эти законы несовершенны. Как результат, принятие Указа Президента Республики Беларусь от 12.01.2007 года №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Примечательно, что в свою очередь, Указ потребовал подготовки ряда ведомственных комментариев по вопросам его применения. Так, Министерство финансов разъясняет, что:

- формирование местных бюджетов, как стадия бюджетного процесса, предшествует стадии утверждения соответствующего бюджета решением местного Совета депутатов;
- перечень доходных источников, зачисляемых в бюджеты первичного уровня, в соответствии с Указом, не должен меняться ежегодно;
- для Советов первичного уровня при формировании бюджетов предусмотрена возможность регулирования объема доходов за счет

местных налогов и сборов, вводимых по решениям Советов депутатов областного и базового территориального уровня.

Нельзя не отметить, что данные положения несколько не противоречат вышеупомянутым законам и абсолютно соответствуют их духу. Стало быть, единственное их назначение – еще раз обратить внимание местных чиновников на актуальность данных положений закона уже в статусе Президентского Указа.

Далее следует наиболее противоречивая часть Указа – попытка установить разграничение в распределении расходных полномочий местных бюджетов:

- Содержание учреждений социальной сферы осуществляется за счет районного бюджета.

- «По нашему (Минфина) мнению, возмещение части затрат по оказываемым услугам населению, проживающему в населенных пунктах на территории административно территориальной единицы первичного уровня, по водоснабжению, водоотведению и банному обслуживанию производится из соответствующего бюджета первичного уровня».

- «Кроме того, в соответствии с Указом, из бюджетов первичного уровня финансируются другие расходы в соответствии с программами жилищного и дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы, утвержденными Советами депутатов первичного территориального уровня. По нашему мнению, принятие указанных программ должно быть согласовано вышестоящим Советом депутатов только при условии наличия имеющихся возможностей по их финансированию из бюджетов первичного уровня».

Противоречивость данных положений в том, что не прописан детальный механизм действий, что очень важно для чиновников, воспитанных «вертикалью». Получается, с одной стороны, что увеличился перечень полномочий и ответственности местной власти, в первую очередь по проблемам ремонта дорог, благоустройства, освещения, водообеспечения, водоотведения – «всего, что связано с жизнеобеспечением населения». Как отметил Г.Новицкий, именно Указом Президента №21 решение этих вопросов отнесено к компетенции местных Советов. С другой стороны, резонный вопрос – «А

чем же они занимались до этого?». Далее следует череда вопросов о финансовом обеспечении «расширившихся» компетенций.

Обратимся еще раз к материалам проверки КГК. Рост напряженности между местными и республиканским бюджетом – это одна из самых негативных тенденций 2004-2006 гг. Участились случаи, когда расходы местных властей выходят за рамки запланированных доходов. По местным бюджетам Могилевской области «сумма кредиторской задолженности по состоянию на 01.01.2006 г. составила 18,4 млрд рублей». С одной стороны, это следствие выполнения приказов по росту доходов населения, с другой – централизации доходов консолидированного бюджета. Правительство, забирая себе все больше надежных источников дохода, не позаботилось о том, чтобы освободить местные бюджеты от соответствующих расходов.

Согласно Указу, передача финансирования осуществляется соответствующим уменьшением расходов нижестоящих бюджетов и изъятием средств в вышестоящие бюджеты посредством взаимных расчетов.

Указ окончательно расставил точки над «i» по вопросу формирования единого районного бюджета при упразднении бюджетов сельских Советов – данная практика объявлена вне закона.

В отношении кадрового обеспечения бюджетного процесса на местном уровне принято целесообразным организовать учет исполнения бюджетов сельских Советов при райисполкомах, а численность бухгалтерских работников сельских, поселковых Советов не включать в лимит численности работников органов государственного управления.

Кроме означенных моментов, Указ нагрузил Советы депутатов первичного территориального уровня функциями чисто имиджевого характера по формированию бюджетов в целях повышения статуса органов местного управления, их роли в решении вопросов жизнеобеспечения населения. С содержательной точки зрения данный тезис не имеет смысла, но, такие задачи ставятся для исполнительных чиновников, чтобы те не «забыли» создать «правильное» впечатление о складывающейся ситуации.

А ситуация у нас складывается следующая: все мы входим в эпоху «повышения эффективности и результативности работы местных

Советов, повышение их статуса и роли». Сигналы в виде Указов, заявлений и выступлений, поступающие от Главы государства, правительства и парламента дают нам однозначно понять серьезность их намерений в «обкатывании» этого лозунга в сфере государственного управления. Интерес в разворачивании данной сюжетной линии подогревается ростом напряженности в отношениях «центр – области». Очевидно, что рост полномочий означает и увеличение пределов ответственности. Сложность для местных чиновников заключается в том, что заявленные цели и задачи носят слишком предметный характер, чтобы ограничиться по ним имитацией активности и подготовкой пространственных отчетов. Многие из положений Указа №21 требуют совершенно конкретных действий. Вопрос в следующем, можем ли мы ожидать от исполнительных чиновников «госвертикали» тихого саботирования данных инициатив из центра? Согласятся ли они принять новый баланс «компетенция-ответственность»?

© Сокол Д.В., 2008

МАНІТОРЫНГ развіцця заканадаўства аб эканамічных асновах тэрытарыяльнага жыццязабеспячэння насельніцтва ў 2007 годзе

Развіццё мясцовага самакіравання ў свеце – аб’ектыўны працэс. Самакіраванне атрымала замацаванне ў Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь, аднак развіваецца і ацэньваецца ў розных колах беларускага грамадства супярэчліва. Пацвярджэннем адсутнасці прызнанага разумення сутнасці мясцовага самакіравання, яго сацыяльна-прававой прыроды, з’яўляецца тая акалічнасць, што яно працягвае заставацца цэнтральнай тэмай і прадметам дыскусій, неўстойлівым фактам навуковага жыцця.

Новае нарматыўнае вызначэнне задач органаў мясцовага кіравання і самакіравання знайшло ва Указе Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь ад 12 студзеня 2007 г. №21 (у рэд. Указа ад 31.12.2007 №698) «Аб павышэнні ролі органаў мясцовага кіравання і самакіравання ў вырашэнні пытанняў жыццязабеспячэння насельніцтва» (далей – Указ №21). Ён упершыню цалкам прысвечаны рэгуляванню сацыяльна-эканамічнага развіцця адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінак першаснага ўзроўня (сельсаветаў, пасёлкаў гарадскога тыпа, гарадоў раённага падпарадкавання)¹. Вельмі станоўчым з’яўляецца ўжыванне паняцця мясцовай улады ўзвязку з атрымаўшым распаўсюд ў навуцы тэрмінам «пытанні жыццязабеспячэння». Цалкам абгрунтаваны зварот да нізавога ўзроўня ўлады, паколькі ўстойлівы будынак грамадства і дзяржавы можна пабудаваць толькі на дасканалым фундаменце.

Сацыялагічнае апытанне паказала, што амаль 59% сельчанаў незадаволены пакрыццём дарог, 53% – дрэнным асвячэннем вуліц. Палова апытанага насельніцтва сельскай мясцовасці скардзіцца на рэалізацыю прадпрыемствамі гандлю пратэрмінаваных харчоў, траціна – на адсут-

¹ Аб павышэнні ролі органаў мясцовага кіравання і самакіравання ў вырашэнні пытанняў жыццязабеспячэння насельніцтва: Указ Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь, 12 студзеня 2007 г., №21 (рэд. ад 31.12.2007 №698)// Нацыянальны рэестр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2007. – №15. – 1/8260; 2008. – №5. – 1/9287.

насць грамадскіх лазняў. Рэспубліканскім цэнтрам гігіены, эпідэмолагіі і грамадскага здароўя ўстаноўлены парушэнні санітарных норм і гігіенічных патрабаванняў ў крамах Брэсцкай вобласці – 42%, Віцебскай – 38 %, Гомельскай – 48 %, Гродзенскай 37 %, Мінскай – 43 %, Магілёўскай вобласці – 39 % ад іх агульнай колькасці.

Вострай застаецца на сяле праблема забяспечання насельніцтва пітной вадой. Планава-прафілактычны рамонт сельскіх вадаправодаў практычна не праводзіцца. Большасць сельскага насельніцтва навогул дабывае ваду самастойна.

У пункце 1.2 Указа даецца пералік асноўных задач жыццязабеспячэння. Гэта: добраўпарадкаванне населеных пунктаў на тэрыторыі адпаведнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі, іх гаспадарча-піццёвае водаснабжэнне, утрыманне агульных аддзяленняў лазняў населеных пунктаў, а таксама іншыя пытанні ў адпаведнасці з праграмамі жыллёвага і дарожнага будаўніцтва, камунальна-бытавога і сацыяльна-культурнага абслугоўвання насельніцтва, аховы прыроды, якія зацвярджаюцца Саветамі дэпутатаў першаснага тэрытарыяльнага ўзроўня. Гэты пералік уяўляецца адвольным і бессістэмным. Пажадана ўяўляць, што кожны чалавек абавязкова праводзіць усё сваё жыццё ў нейкай мясцовасці і на кожным жыццёвым этапе задавальняе асаблівыя камунальныя патрэбы. У дзяцінстве наведвае дашкольныя ўстановы, затым школу. Гэта вельмі істотна, паколькі стварае магчымасці для раўнапраўнага доступа да ажыццяўлення асноўных правоў і свабод чалавека. Дарослыя павінны атрымліваць працоўныя месцы. Сталыя людзі павінны мець магчымасць для камфортнага жыцця ў пансіянаце. Таму высветлілася праблема больш поўнага вызначэння мясцовых публічных задач, ад чаго будзе залежыць уся сістэма мясцовай улады.

Для фінансавання адпаведных расходаў прадугледжана: перамеркаванне крыніц бюджэтных даходаў на карысць бюджэтаў першаснага ўзроўня; правядзенне інвентарызацыі сістэм водаснабжэння і водаадвядзення населеных пунктаў і іх перадача ва ўстаноўленым заканадаўствам парадку спецыялізаваным арганізацыям вадаправодна-каналізацыйнай гаспадаркі; перадача дарог сельскіх населеных пунктаў і іншых аб'ектаў нерухомасці спецыялізаваным арганізацыям, якія знаходзяцца ў камунальнай уласнасці вобласці, у мэтах паляпшэння

інфраструктуры сельскіх населеных пунктаў, добраўпарадкавання вуліц, развіцця транспартнага спалучэння.

Адпаведна з Указам №21 службам ЖКГ належыць перадаць 1760 артэзіянскіх свідравін, 2760 км водаправоднах сетак, 818 вода-напорных вежаў, 166 ачысных збудаванняў, 688 км сетак каналізацыі, 245 каналізацыйных помпавых станцый. У Брэсцкай вобласці спецыялізаваным арганізацыям належыць перадаць 4886 км дарог, у Віцебскай – 3598 км, у Гомельскай – 4603 км, у Гродзенскай – 3439 км, у Мінскай – 7103 км, у Магілёўскай – 3393 км дарог.

Дадзеныя падыходы нарматыўнага акта адметныя тым, што яны адрозніваюцца ад папярэдніх камунальнай эканамічнай палітыкі. Раней рэалізавалася ідэя максімальнай канцэнтрацыі грашовах сродкаў у цэнтралізаваным бюджэце. Гатым папярэджвалася іх «распыленне» і стваралася магчымасць мэтанакіраванага накіравання на абраныя праекты. Марна казаць, што падобная канцэпцыя не адпавядала прынцыпам мясцовага самакіравання. Аб супярэчнасці аналізуемага Указа сведчыць перадача асноўнай маёмасці з валодання суб'ектаў мясцовай улады першаснага ўзроўня. Гэта таксама мала адпавядае прынцыпу недатыкальнасці правоў уласнасці. Галоўнае, што ўзнікае пытанне: чым будуць займацца адпаведныя Саветы, выканкамы, старшыні, калі камунальныя паслугі будуць аказвацца пабочнымі арганізацыямі.

На працягу 2007 года быў накоплены досвед выканання Указа №21, які дэталёва аналізуецца ў прэсе і можа быць выкарыстаны для рэальнага ўдасканалення арганізацыі і дзейнасці мясцовай улады.

Праблемным уяўляецца папаўненне мясцовага бюджэта ад падаткаў на нерухомаць і зямельнага падатка, выплачываемага фізічнымі асобамі. У 2007 годзе на 33% да ўзроўня 2004 года скарацілася колькасць зямель сялянскіх (фермерскіх) гаспадарак, на 18% – зямель грамадзян; на 2% да ўзроўня 2002 года – зямель сельскагаспадарчага прызначэння сельхазарганізацый і асабістых падсобных гаспадарак. З 303,9 тыс. гектараў зямель запаса большасць не выкарыстоўваецца ці выкарыстоўваецца неэфектыўна.

Землеўладкавальнай і геадэзічнай службай выяўлена 7069 невыкарыстаных зямельных участкаў, прадастаўленых для будаўніцтва і абслугоўвання жылых дамоў. У сельскай мясцовасці невядома месцазнаходжанне 60% уладальнікаў пустуючых дамоў.

На пачатак 2008 года 64% сельсаветаў мае насельніцтва меней за 2 тыс. чалавек. У Гомельскай вобласці ў 73 сельсаветах колькасць насельніцтва складае ад 500 да 1 тыс. чалавек, у Мінскай і Магілёўскай абласцях па 6 сельсаветаў з колькасцю насельніцтва меней за 500 чалавек. У Беларусі налічваецца 24227 населеных пунктаў з колькасцю насельніцтва меней за 1 тыс. чалавек. На іх базе створаны ўсяго 696 аграгарадкоў.

Паступальны працэс будзе працягвацца ў накірунку павялічэння колькасці неперспектыўных вёсак і скарачэння колькасці перспектыўных. Старшыня Гомельскага Савета дэпутатаў А.Сцепаненка канстатуе: «Раней многія праблемы на вёсцы вырашалі калгасы і саўгасы. Сёння гаспадаркі пачалі лічыць грошы, і ганак ці плот вясковай бабульцы за дзякуй ужо ніхто не адрамантуе. Возьмем, да прыкладу, Віцебскую вобласць. Там налічваецца 2116 населеных пункты, ці 33% ад усіх маючыхся, дзе пражывае 10 і меней чалавек. Калі хто-небудзь памірае, некаму ўжо і труну на могілкі аднесці. Насельніцтва старэе, а круг праблем ... пашыраецца»².

Самакіраванне павінна грунтавацца на сваёй уласнасці, а таксама ў рамках нацыянальнай эканамічнай палітыкі фармаваць адпаведныя пайнамоцтвам уласныя фінансы і свабодна распаджацца імі. Гэтыя фактары маюць сістэмаўтваральнае значэнне. Яны сведчаць аб бесперспектыўнасці існавання сучасных Саветаў першаснага ўзроўня, паколькі тыя не маюць дэмаграфічных і эканамічных перадумоваў для вырашэння ніводнай з мясцовых публічных задач.

Трэба адзначыць, што служачыя мясцовага самакіравання ведаюць вастрыню мясцовых праблем. Асабліва валодаюць актуальнай сітуацыяй менавіта старшыні мясцовых Саветаў дэпутатаў. Гэта можа быць выклікана большай ступенню іх сувязяў з надзённымі жыццёвымі праблемамі людзей. Супрацоўнікі выканаўчай вертыкалі ў асноўным займаюцца дзяржаўнымі пытаннямі, і адзнака іх працы залежыць ад адносін не з жыхарамі, а з вышэйстаячымі кіраўнікамі.

Так, У. Цімчанка, старшыня Лідскага райсавета, надзвычай кампетэнтна літаральна ў форме лозунгаў фармулюе сучасныя вузлавыя праблемы мясцовай ўлады. Самая назва яго артыкула «Грошы трэба зарабляць, а не пераразмяркоўваць» адлюстроўвае сумніўнасць канцэпцыі Указа

² Сцепаненко А. Человека портит не власть, а безвластие / А. Сцепаненко // Звезда. – 2006. – 15 лютага.

№21, бо дадзены дакумент як раз грунтуецца на пераразмеркаванні сродкаў, што паказала на працягу года малую эфектыўнасць.

У. Цімчанка не адкрывае Амерыкі і падказвае рэальны вывераны шлях развіцця: 1) «Эканоміка – гэта прыярытэт для мясцовай улады»; 2) «Трэба рабіць упор, каб выканаць прагнозныя паказчыкі, і для гэтага фармаваць адпаведны інвестыцыйны клімат, падтрымліваць дзелавую ініцыятыву і прадпрымальніцтва»; 3) «Галоўная задача мясцовых органаў улады – узнаўленне рабочай сілы, што мае на ўвазе стварэнне прадпрыемстваў, стварэнне новых рабочых месцаў»; 4) «Прадпрыемствы павінны стварацца не пад эгідай Саветаў, а як незалежныя арганізацыі, на аснове эканамічнага інтарэсу».

Цімчанка як практык не губляе час на крытыку прававых актаў і існуючага стану рэальных справаў, таму што на сённяшні дзень гаворка павінна весціся не аб рэформе, а аб пачатку фармавання дзездольнай мясцовай улады. І ён задае адпаведны вывераны накірунак: «*Трэба ўсёй талакой з удзелам спецыялістаў, што займаюцца праблемамі мясцовага самакіравання, выпрацаваць адпаведны механізм, каб узгадніць фінансавыя, арганізацыйныя, сацыяльныя пытанні*» (выдзелена мною – В.Сідарчук)³.

Было б карысна, каб ананімныя распрацоўшчыкі праекта Указа №21 давалі да грамадскасі абгрунтаванне сваіх высноваў. Цікава, па якой методыцы яны разлічылі даходы сельсаветаў ад размяшчэння грашовых сродкаў; ад дывідэндаў на долі (акцыі), знаходзячыхся у камунальнай уласнасці сельсавета; ад пералічэння часткі прыбытку камунальных унітарных прадпрыемстваў, маюцца якіх знаходзіцца ў камунальнай уласнасці сельсавета і г.д. На справе, такіх крыніц фінансавання не існуе, як не існуе ягад без адпаведных кустоў. Трэба спярша стварыць умовы для размеркавання зямлі, будаўніцтва нерухомасці, адкрыцця прадпрыемстваў, а потым чакаць даходаў і падаткаў. Стваральна-вытворчы этап немагчыма мінуць. Натуральна, праз год прымянення Указа №21 нават прылеглыя да сталіцы сельсаветы не змаглі сфармаваць самастойныя бюджэты. Так, старшыня Мінскага раённага Савета дэпутатаў піша: «Днямі ў нас адбылася сесія раённага Савета, на якой зацвярджалі бюджэты сельсаветаў»⁴.

³ Цімчанка У. Грошы трэба зарабляць, а не перазмяркоўваць/ У. Цімчанка // Звязда. – 2008. – 27 лютага.

⁴ Меляшкewіч А. Важна не толькі зарабіць, але з розумам патраціць/ А. Меляшкewіч // Звязда. – 2008. – 30 студзеня.

З гэтай нагоды было б цікавым атрымаць заключэнне Канстытуцыйнага Суда аб адпаведнасці дадзенага рашэння артыкулу 121 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь адпаведна з якім да выключнай кампетэнцыі мясцовых Саветаў дэпутатаў адносіцца зацвярдженне мясцовых бюджэтаў.

© Сідарчук В.К., 2008

Ю.В. КРИВОРОТЬКО,
*кандидат экономических наук, доцент,
БИП – Институт правоведения*

РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В 2007 ГОДУ

В соответствии с Законом «О бюджете Республики Беларусь на 2007 г.» (ст.7, п.2) созданы дополнительные возможности увеличения местных бюджетов за счет вновь создаваемых предприятий, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В частности, в Законе отмечено, что «налоги (за исключением налога на добавленную стоимость), сборы (пошлины), уплаченные вновь созданными в 2007 году в городах районного подчинения с численностью населения до 50 тысяч человек, поселках городского типа, сельских населенных пунктах организациями, осуществляющими предпринимательскую деятельность (кроме торгово-посреднической деятельности), со средней численностью работников не более 100 человек (за исключением республиканских унитарных предприятий и хозяйственных обществ с долей республиканской собственности), полностью зачисляются в соответствующие местные бюджеты по месту постановки этих организаций на учет в налоговых органах со дня их государственной регистрации до 1 января 2011 года». Указанные выше возможности можно рассматривать как позитивную тенденцию в развитии местных финансов на ближайшую перспективу, которая связана с увеличением доходной базы местных бюджетов за счет развития предпринимательства.

В 2007 году продолжалась тенденция централизации в местном финансовом управлении. Достаточно отметить продолжающийся рост уровня централизации в консолидированном бюджете при одновременном снижении доли местных бюджетов в консолидированном бюджете (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика показателей централизации и децентрализации за период 2001-2007 гг.¹ (в %)

Показатели	Годы						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Уровень централизации финансовых ресурсов в консолидированном бюджете (республиканский бюджет + местные бюджеты в процентах к ВВП)	33,4	31,4	33,9	44,2	47,4	48,4	49,8
Уровень децентрализации финансовых ресурсов в консолидированном бюджете (республиканский бюджет + местные бюджеты в процентах к ВВП)	66,6	68,6	66,1	55,8	52,6	52,2	50,2
Доля республиканского бюджета в консолидированном бюджете	49,2	47,5	47,8	61,0	63,6	67,3	68,9
Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете	50,8	52,5	52,2	39,0	36,4	32,7	31,1

Другим свидетельством в расширении централизации в финансовом управлении стало доминирование доли средств республиканского бюджета в покрытии публичных расходов (см. табл. 2).

¹ Используются данные ожидаемого исполнения республиканского, местных бюджетов и ВВП за 2007 год.

Финансирование расходов на социально-культурные мероприятия за период 2001-2007 гг. (в %)

Расходы на социально-культурные мероприятия (СКМ) в том числе:	Годы						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Покрываемые за счет средств республиканского бюджета	27,3	31,3	30,1	28,2	31,3	60,8	61,9
Покрываемые за счет местных бюджетов	72,7	68,7	69,9	71,8	68,7	39,2	38,1
Всего расходов на СКМ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Как видно из таблицы, за период 2001-2007 ситуация диаметрально изменилась. Если в 2001 году каждый рубль публичных расходов покрывался средствами местных бюджетов на 72,7 коп., то уже 2007 году эти расходы стали покрываться местными бюджетами лишь на 29,1 коп., что значительно занижает «доминату» местных бюджетов в социальном развитии.

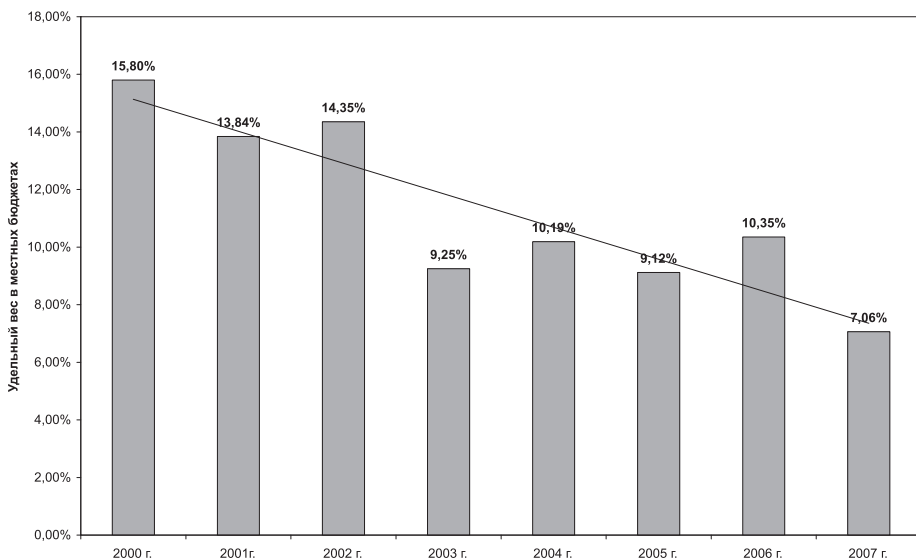
Данные приведенных таблиц свидетельствуют, что уровень децентрализации финансовых ресурсов в течение проанализированного периода снижался. При этом сложившийся уровень децентрализации финансовых ресурсов в Беларуси все еще плохо сочетается с налоговой властью местных органов или широких прав местных властей в налогообложении. Так, относительно местных налогов и сборов, в Законе Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2007 г.», (ст.3) определено, что практически все предписанные Законом местные налоги, сборы (пошлины), поступают не в первичные и базовые бюджеты, а в бюджеты областей, которые вводятся областными и Минским городским Советами депутатов. Единственным местным сбором, который администрируют органы власти базового территориального уровня, оставался курортный

сбор, который составляет крайне незначительную величину в доходной базе местных бюджетов.

Созвучно снижению уровня децентрализации в финансовом управлении продолжалось снижение удельного веса местных налогов и сборов в местных бюджетах. По ожидаемым оценкам в 2007 году доля местных налогов и сборов снизится почти на 2 процентных пункта против уровня 2006 года и составит – 7,06% (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Доля местных налогов и сборов в доходах местных бюджетов в динамике за период 2000-2007 гг. (в %)



Как видно из диаграммы, продолжается неуклонное снижение доли местных налогов и сборов в местных бюджетах. Данную тенденцию трудно признать положительной в местном финансовом управлении, что может свидетельствовать как о снижении прав местных органов власти в налогообложении, так и низкой активности местной власти в поисках дополнительных источников увеличения собственной доходной базы местных бюджетов.

В 2007 году несколько изменилась трансфертная политика центрального правительства по отношению к местным бюджетам (см. табл. 3). По сравнению с предыдущим годом снизилась доля дотаций, направляемых из фонда финансирования административно-территориальных формирований для покрытия расходов на образование, здравоохранения, культуру (на 5,4 процентных пункта), доля субвенций на осуществление г. Минском функции столицы (на 0,6 процентных пункта), доли субвенций на финансирование расходов по преодолению катастрофы на Чернобыльской АЭС (на 4,6 процентных пункта), доля субвенций на финансирование расходов сельхозпроизводства (на 2,8 процентных пункта). Снижение удельного веса безвозмездной финансовой помощи из республиканского бюджета компенсировалось предоставлением трансфертов на новые цели: субвенции на жилье, субвенции по проиндексированным жилищным квотам (именным приватизационным чекам «Жилье»), дотации на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения из государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения.

Таблица 3

**Структура дотаций, субвенций,
субсидий в 2006 и 2007 гг. (удельный вес в %)**

Виды безвозмездной финансовой помощи, выделяемой из Республиканского бюджета (дотации, субвенции, субсидии) в т. ч.:	2006 г.	2007 г.
Дотации отраслям непроеизводственной сферы	73,1	67,7
Субвенции на осуществление г. Минском функции столицы	1,9	1,3
Субвенции на строительство метрополитена в г. Минске	0,2	0,2
Трансферты (субвенции) из Республиканского дорожного фонда	-	1,5

Субвенции на финансирование расходов сельхозпроизводства	9,0	6,2
Субвенции на финансирование расходов по преодолению катастрофы на Чернобыльской АЭС	15,8	11,2
Субвенции по проиндексированным жилищным квотам (именным приватизационным чекам «Жилье»)	-	0,6
Средства, полученные из государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения на финансирование мероприятий по обеспечению занятости населения	-	2,5
Субвенции на жилье	-	8,8
Итого:	100,0	100,0

По сравнению с 2006 годом продолжала улучшаться ситуация со снижением дотаций на непроизводственную сферу (НПС), направляемых в местные бюджеты Гродненской и Витебской областей. Заметно снизилась доля дотаций для местных бюджетов Могилевской области (3,59 процентных пункта) и Брестской области (2,41 процентных пункта) против 2006 г. Увеличился удельный вес дотаций по сравнению в 2006 годом для местных бюджетов Гомельской области (4,14 процентных пункта) и Минской области (1,44 процентных пункта). Тем не менее, лидером дотационности среди областей остается Могилевская область на долю, которой, приходится 20,91% или пятая часть от всех дотаций, предоставляемых из республиканского бюджета (см. диаграмму 2). Характерно отметить, что анализ дотаций на НПС, направляемых в местные бюджеты в разрезе областей, показывает, что наметилась устойчивая тенденция их роста в Могилевской области. Это происходило на фоне снижения доли дотаций в Витебской, Гродненской и Гомельской областях (см. табл. 4).

Диаграмма 2

**Удельный вес дотаций на непроизводственную сферу (НПС),
направляемых в местные бюджеты в разрезе областей**

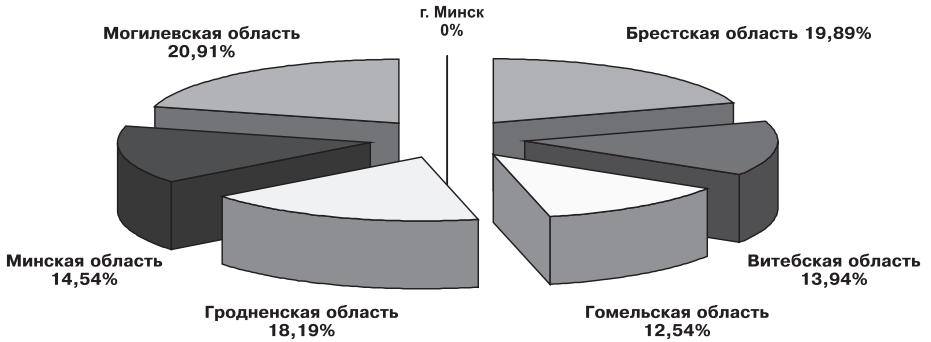


Таблица 4

**Удельный вес дотаций направляемых
в местные бюджеты областей за период 2002-2007 гг. (в %)**

Местные бюджеты в разрезе областей	Годы					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Брестской области	19,20	16,37	19,90	18,90	21,30	19,89
Витебской области	30,10	19,46	12,80	15,30	14,30	13,94
Гомельской области	0,00	17,54	14,1	12,60	8,40	12,54
Гродненской области	36,10	23,0	23,6	21,60	19,40	18,19
Минской области	14,60	18,13	19,10	19,30	13,10	14,54
Могилевской области	0	5,50	10,50	12,30	23,50	20,9
г.Минск	0	0	0	0	0	0
Итого:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Важным событием в области местных финансов в 2007 году стал Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Указом повышается роль бюджетов первичного уровня (сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения) в решении задач текущей жизнедеятельности населения. Указом закреплены следующие источники формирования бюджетов первичного уровня:

- налог на недвижимость, исчисленный по незавершенным строительством объектам, находящимся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения (по установленным законодательством нормативам);

- земельный налог на земельные участки, находящиеся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения, уплачиваемый физическими лицами;

- налог на недвижимость, исчисленный по принадлежащим физическим лицам объектам, находящимся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- сбор за осуществление деятельности по оказанию услуг в сфере агротуризма (зачисляется только в бюджет сельсоветов);

- доходы от размещения в соответствии с законодательством денежных средств бюджетов первичного уровня;

- дивиденды на доли (акции), находящиеся в коммунальной собственности сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- доходы от перечисления части прибыли коммунальных унитарных предприятий, имущество которых находится в коммунальной собственности сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в коммунальной собственности сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- доходы от сдачи в аренду земельных участков, находящихся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- поступления от реализации имущества, находящегося в коммунальной собственности сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- доходы от реализации бесхозяйного имущества и кладов, находящихся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- доходы от продажи гражданам земельных участков, находящихся на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения;

- до 50% средств от реализации по решению районного, областного Совета депутатов недвижимого имущества, расположенного на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения, находящегося в коммунальной собственности района, области;

- государственная пошлина за совершение уполномоченными должностными лицами сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов действий, связанных с регистрацией актов гражданского состояния;

- государственная пошлина за нотариальные действия, совершаемые уполномоченными должностными лицами сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) исполнительных комитетов;

- сбор с заготовителей сельскохозяйственной продукции, лекарственных трав, грибов, дикорастущих плодов и ягод, уплачиваемый плательщиком по месту нахождения объекта налогообложения.

Указом также предусмотрено (п.1.1), что Советы депутатов областного и базового территориальных уровней при утверждении соответствующих бюджетов определяют перечень местных налогов и сборов, вводимых в соответствии с законом Республики Беларусь о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год, полностью или частично зачисляемых в бюджеты первичного уровня. Советы депутатов первичного территориального уровня, исходя из потребности финансирования мероприятий по социально-экономическому развитию на очередной финансовый (бюджетный) год, вносят в Советы депутатов базового территориального уровня не позднее 1 июня текущего

года предложения о размерах отчислений от местных налогов и сборов, суммах дотаций.

Для регулирования социально-экономического развития административно-территориальных единиц бюджетам первичного уровня выделяются дотации из вышестоящего бюджета с учетом нормативов бюджетной обеспеченности, утверждаемых решением Совета депутатов базового территориального уровня о бюджете на очередной финансовый (бюджетный) год.

Указом Президента Республики Беларусь (п.1.2) предусмотрены расходы, финансируемые из бюджета первичного уровня. Из бюджетов первичного уровня финансируются:

- деятельность органов местного управления и самоуправления, включая стимулирование единоличных органов территориального общественного самоуправления (старост, старейшин и других), формирование резервных фондов местного значения;
- благоустройство населенных пунктов на территории соответствующей административно-территориальной единицы, их хозяйственно-питьевое водоснабжение, расходы на возмещение части затрат по общим отделениям бань населенных пунктов на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а также другие расходы в соответствии с программами жилищного и дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы, утверждаемыми Советами депутатов первичного территориального уровня.

Размеры местных бюджетов первичного территориального уровня определяются исходя из:

- источников формирования бюджетов первичного уровня, поименованных в п.1.1 Указа;
- расходов, финансируемых из бюджета первичного уровня предусмотренных в подпункте 1.2 Указа;
- размеров отчислений от местных налогов и сборов, установленных решениями вышестоящих Советов депутатов;
- сумм дотаций, получаемых из вышестоящих бюджетов.

Реализацию Указа №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» можно расценивать как один из первых шагов по

пути создания «полнокровных» местных бюджетов низового звена, укреплению финансовых основ административно-территориальных единиц на первичном уровне и совершенствованию местного финансового управления. Однако данный законодательный документ мало что изменил в части укрепления финансовой базы сельских и поселковых советов и был подвергнут серьезной критике со стороны специалистов и представителей местной власти. Прежде всего, закрепленные за первичным уровнем финансовые источники «не делают погоды» для их местных бюджетов. Их размеры весьма незначительны и составляют небольшую долю в структуре местного бюджета первичного уровня, что не решает проблемы дотационности местных бюджетов. Поэтому проблемы дотационности при закрепленном составе источников будут продолжать иметь место в бюджетной политике местной власти этого уровня.

Обращает внимание отсутствие в Указе четких расходных функций (полномочий) для первичного уровня, под которые должны набираться доходные источники в форме налогов и неналоговых платежей для местных бюджетов первичного (низового) уровня. В Указе содержится ряд «нестыковок» с Законом о бюджете на 2007 год и другими законодательными актами в части выполнения местными органами власти низового уровня ряда полномочий.

Решение проблем жизнеобеспечения населения нельзя решить исключительно с помощью пополнения местных бюджетов за счет множества мелких источников. Решение этих проблем сопряжено с реформированием местного самоуправления, которое должно затрагивать распределение и закрепление полномочий на всех уровнях местного управления, реформацию местных финансов, налогово-бюджетной системы, коммунальных услуг, административно-территориального деления.

© Криворотько Ю.В., 2008

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

АНАЛИЗ УКАЗА

Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков» от 27 декабря 2007 г. №667

27 декабря 2007 г. Президентом Республики Беларусь подписан Указ №667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков», в соответствии с которым изменилась компетенция областных и Минского городского исполнительных комитетов по вопросам изъятия и предоставления земельных участков.

Согласно действовавшего до этого Указа Президента Республики Беларусь от 28 января 2006 г. №58 «О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков» изъятие и предоставление земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, лесных земель лесного фонда для целей, не связанных с назначением этих земель, осуществлялось Президентом Республики Беларусь.

Указом Президента №667 эта компетенция Президента передана областным и Минскому городскому исполнительным комитетам, что сократило сроки рассмотрения материалов по изъятию и предоставлению земельных участков из состава вышеуказанных земель.

Вместе с тем, Указом №667 установлена ответственность за нарушение требований Указа. Председатели местных исполнительных комитетов за нарушение требований законодательных актов об изъятии и предоставлении земельных участков, а также требований по соблюдении установленного в соответствии с законодательством режима ведения хозяйственной деятельности в границах водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов, лесов с особым режимом лесопользования и особо охраняемых природных территорий при принятии решений при предоставлении земельных участков по раз-

мещению объектов в границах таких земель несут дисциплинарную, административную ответственность, а при наличии в их действиях состава преступления – уголовную ответственность.

Нарушение порядка формирования, изъятия и предоставления земельных участков, в том числе установленных законодательными актами сроков рассмотрения заявлений граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц о предоставлении земельных участков, порядка и сроков работы комиссии по выбору места размещения земельного участка, согласования документов, необходимых для принятия таких решений, порядка перевода земель из одних категорий и видов в другие и отнесения земель к определенным видам, условий отвода земельных участков, в том числе возмещения убытков, потерь сельскохозяйственного и (или) лесохозяйственного производства влечет наложение штрафа на виновных лиц в размере до пяти базовых величин.

Необоснованный отказ местного исполнительного комитета в изъятии и предоставлении земельного участка либо в заключении договора аренды земельного участка, непринятие мер по изъятию и предоставлению земельного участка в установленные сроки, а также нарушение порядка предоставления и распространения информации о свободных (незанятых) земельных участках влекут наложение штрафа до тридцати базовых величин.

Местные исполнительные комитеты должны формировать перечни свободных (незанятых) земельных участков, в том числе с расположенными на них неиспользуемыми объектами недвижимости, подлежащими сносу, находящимися в населенных пунктах, на территории районов, включая садоводческие товарищества, дачные кооперативы, которые могут быть предоставлены гражданам для строительства и обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, коллективного садоводства, дачного строительства. Информация о таких земельных участках должна быть полной, достоверной, открытой, доступной и подлежит включению в перечни с указанием целей возможного использования этих участков.

Перечни свободных (незанятых) земельных участков поддерживаются в актуальном состоянии, ежемесячно обновляются и размещаются на информационных стендах и официальных сайтах местных

исполнительных комитетов в глобальной компьютерной сети Интернет, а также могут распространяться иными доступными способами, в том числе через средства массовой информации.

В связи с изменением компетенции по изъятию и предоставлению земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, лесных земель лесного фонда изменилась компетенция по переводу земельных участков указанных категорий в другие категории земель. Если согласно Указу №58 такой перевод осуществляется по решению Президента Республики Беларусь, то по Указу №667 эта компетенция перешла к областным и Минскому городскому исполнительным комитетам.

От Президента Республики Беларусь к областным и Минскому городскому исполнительным комитетам перешла компетенция по переводу сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственные земли или в менее продуктивные сельскохозяйственные земли.

© Кобаса М.В., 2008

Заключение

Анализ важнейших законодательных актов, принятых в 2007 году, свидетельствует о сложных и противоречивых процессах, происходящих в сфере местного управления и самоуправления.

Преобладающей тенденцией в этой области, как и в 2006 году, следует считать усиление административного фактора и уменьшение значения выборного начала. Так, например, в соответствии с Указом Президента от 12 января 2007 г. «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» фактически была введена назначаемость председателей сельских, поселковых и городских (города районного подчинения) исполкомов.

Попытки центральных органов государственной власти законодательно укрепить финансовую базу местных Советов депутатов первичного уровня носили непоследовательный и ограниченный характер. Доля местных бюджетов в отношении к ВВП страны продолжала сокращаться. Не искоренена практика принятия бюджетов не районными Советами депутатов, а органами исполнительной власти. Бюджеты отдельных сельсоветов, несмотря на положения ст.121 Конституции Республики Беларусь, утверждались на сессиях районных Советов депутатов.

Анализ изменений и дополнений к Закону «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» свидетельствует о том, что законодатель продолжал придерживаться устаревшего советского подхода, основанного на излишней централизации, соподчиненности уровней власти и отсутствии реальных механизмов участия граждан в решении вопросов административно-территориального устройства.

Вместе с тем участвовавшие публикации в СМИ указывают на то, что на местах растет понимание необходимости реформирования местного управления и самоуправления, что административное перераспределение имеющихся средств у местных Советов депутатов ни к чему хорошему не приведет и что деньги нужно зарабатывать, а для этого нужно создавать соответствующие правовые условия.

Как положительное явление в области местного самоуправления следует оценивать создание в апреле 2007 года при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь Совета по взаимодействию органов местного самоуправления. Данный Совет является коллективным совещательным органом и призван вырабатывать рекомендации и предложения по усовершенствованию важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления, налаживать обратную связь с местными Советами депутатов первичного и базового уровней.

В целом же практика законодательного процесса в области местного управления и самоуправления, как и в 2006 году, слабо согласуется с принципами, на которых базируется Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 году. А это означает, что основные события в сфере местного самоуправления еще впереди...

ПЕРЕЧЕНЬ

анализируемых законодательных и нормативных актов по местному управлению и самоуправлению (приведены в хронологическом порядке)

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов» от 6 октября 2006 г. №166-3//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 16 октября 2006, №166, 2/1263.

Указ Президента Республики Беларусь «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения» от 12 января 2007 года №21., в котором содержится «Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета» (в редакции Указа от 31 декабря 2007 г. №698)//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 18 января 2007, №15, 1/8260; 10 января 2008, №5, 1/9287.

Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь «Об образовании Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь и утверждении Положения о нем» от 02 апреля 2007 г. №390-СРЗ/VII //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 9 апреля 2007, №82, 4/4908.

Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь «Об утверждении председателя, членов и ответственного секретаря Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь» от 02 апреля 2007 г. №391-СРЗ/VII//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 9 апреля 2007, №82, 4/4909.

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» от 17 мая 2007 г.

№230-3//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 24 мая 2007, №121, 2/1327.

Указ Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков» от 27 декабря 2007 г. №667//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 11 января 2008, №6, 1/9264.

Закон Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2007 г.» от 29 декабря 2006 г. №191-3//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 8 января 2007, №3, 2/1288.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Плиско М.К. Об изменениях в порядке проведения выборов депутатов местных Советов депутатов, прошедших в 2007 году, и их итогах	5
Куневич Г.Г. Комментарии к постановлениям Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь о создании и составе Совета по взаимодействию органов местного самоуправления	14
Завадский А.Л. Анализ Закона «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно- территориального устройства Республики Беларусь»	24
Завадский А.Л. Комментарий к Положению о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 12.01.2007 г. №21	44
Сокол Д.В. О повышение роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения	53
Сідарчук В.К. Маніторынг развіцця заканадаўства аб эканамічных асновах тэрытарыяльнага жыццязабеспячэння насельніцтва ў 2007 годзе	62
Криворотько Ю.В. Развитие местных финансов в Республике Беларусь в 2007 году	68

Кобаса М.В.

Анализ Указа Президента Республики Беларусь
«Об изъятии и предоставлении земельных участков»
от 27 декабря 2007 г. №667 **79**

Заключение **82**

Перечень анализируемых законодательных и нормативных
актов по местному управлению и самоуправлению **84**

Производственно-практическое издание

**Местное самоуправление: мониторинг основных
законодательных актов за 2007 год**

Подписано в печать 15.08.2008 Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная. Гарнитура типа Times. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 9,30. Уч.-изд.л. 9,82
Тираж 300 экз. Заказ 3565

УП «Рифтур», ЛИ №02330/0131891 от 02.03.2004
Пр-т Победителей, 19а, комн.17, 220004, Минск

Отпечатано в типографии ООО «ТМ Арго-Графикс».
ЛП №02330/0056843 от 30.04.04г.
Ул. Жилуновича, 15, оф. 402, 220026, Минск