

Г. Г. К у н е в и ч,
старший преподаватель кафедры конституционного права БГУ,
Минск

СТАНОВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На стадии становления находится новая комплексная правовая отрасль и научная дисциплина – муниципальное право. Развитие институтов муниципального права имеет ряд проблем: во-первых, большинство действующих нормативно-правовых актов не содержат отдельные правовые нормы, закрепляющие различные аспекты местного самоуправления. Во-вторых, в нормативно-правовых актах отсутствуют процедурные нормы, на основе которых субъекты муниципально-правовых отношений могли бы реализовать свои права на самоуправление. В действующей Конституции Республики Беларусь раздел 5 «Местное управление и самоуправление», в законе «О местном управле-

нии и самоуправлении в Республике Беларусь», в указах главы государства и постановлениях правительства по вопросам местной власти содержатся два предмета правового регулирования: местное управление и местное самоуправление.

Анализ соотношения местного управления и самоуправления и содержания местного самоуправления показал, что по политико-правовой природе местное самоуправление является одной из форм выражения власти народа. В политической и правовой теории как на общегосударственном, так и на местном уровне управления обычно выделяют две основные формы реализации власти народа: непосредственную и представительную демократию. В Республике Беларусь обе формы осуществления народо-власти на местном уровне закреплены в ст. 117 Конституции. Из нее следует, что белорусская система самоуправления имеет следующие элементы:

а) местные Советы депутатов – представительная форма местного самоуправления;

б) исполнительные (не совсем ясно, какой из двух составляющих публичной власти идет речь – административной или муниципальной) и распорядительные органы;

в) органы территориального общественного самоуправления (ОТОС);

г) местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах – непосредственная форма местного самоуправления.

Как видим, Конституция наряду с важнейшим элементом самоуправления – Советами депутатов, закрепляет такую форму участия граждан в самоуправлении, как ОТОС. Следует согласиться с мнением, что местное самоуправление не может сводиться лишь к избранию и деятельности представительных органов – местных Советов депутатов. Оно значительно шире и должно включать местные референдумы, собрания, работу органов общественного самоуправления и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. К сожалению, приходится констатировать, что формы непосредственного решения населением самоуправленческих вопросов путем референдумов, петиций (обращений), обсуждения проектов решения Советов депутатов или протворческой инициативы не находят

применения. Об этом говорит тот факт, что за последнее десятилетие в Республике Беларусь не было случая проведения местных референдумов или обсуждения населением проектов решений Советов. Можно отметить, что в массовом сознании с местным самоуправлением ассоциируются, да и то отдаленно, лишь органы территориально-общественного самоуправления, местные же Советы рассматриваются скорее как нижестоящая территориальная составляющая государственного управления.

Появлению и развитию муниципально-правового института ОТОС предшествовало в советский период так называемые органы общественной самодеятельности населения. В ст. 131 Конституции БССР 1978 г. было закреплено, что «местные Советы народных депутатов направляют работу местных добровольных обществ и развивают общественную самодостаточность населения». Наиболее распространенными организационными формами самодеятельных организаций являлись: 1) домовые, уличные и квартальные комитеты в городах; 2) сельские комитеты в деревнях; 3) родительские комитеты при школах; 4) женские советы; 5) добровольные народные дружины по охране общественного порядка; 6) различные советы (общественные) при учреждениях культуры и здравоохранения и др. В принятых в БССР в 1968 – 1970 гг. законах о сельских, поселковых, городских, районных и областных Советах народных депутатов содержались нормы, согласно которым исполкомы Советов могли созывать собрания (сходы) граждан. На них избирались общественные комитеты (например, ст. 77 закона «О поселковом Совете народных депутатов» от 19.09.1958 г.). Порядок создания, права и обязанности органов общественной самодеятельности определялись:

1) положением Президиума Верховного Совета БССР от 1 сентября 1959 г. «Об общих собраниях (сходах), общественных сельских комитетах, уличных и квартальных комитетах в селах, деревнях и поселках Белорусской ССР (СЗ БССР. 1968. № 25. Ст. 373);

2) решениями исполкомов о проведении собраний граждан для формирования органов общественной самодеятельности населения.

Практически во всех случаях исполкомы Советов принимали решение о создании тех или иных конкретных самодеятель-

ных организаций. Если же инициатива по созданию подобных структур исходила от населения, то она могла быть по формальным основаниям не поддержана и заблокирована исполкомами. Кроме того, исполкомы обладали правом утверждения персонального состава общественного комитета (уличного, сельского и др.) и его регистрации.

Анализируя институт органов общественной самодеятельности населения, особенно его развитие в 80-е гг., необходимо подчеркнуть, что отдаленно он схож с современным институтом ОТОС, но имел иную политико-правовую природу. В прежние годы согласно теории социалистического самоуправления народа декларировалась тесная связь местных органов государственной власти – Советов народных депутатов и их исполкомов – с формированиями граждан по месту жительства, пропагандировалась идея расширения участия населения в осуществлении народовластия.

Реальная роль общественных формирований граждан виделась не в самостоятельном решении самоуправленческих вопросов, а в оказании помощи местным органам государственной власти и выполнении вспомогательных функций, т.е. демонстрировались участие широких масс в решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, в практическом осуществлении принятых решений местных Советов и их исполкомов, осуществлении общественного контроля за работой коммунальных, торговых и бытовых предприятий, содействии улучшению работы подведомственных местным Советам предприятий, организаций, учреждений (Справочник советского работника. Мн., 1970. С. 80 – 81).

Органы общественной самодеятельности рассматривались в теории советского строительства как форма организационно-массовой работы местных Советов и как самостоятельный институт социалистической демократии, обеспечивающий массовое участие граждан в управлении государственными и общественными делами.

Началом становления в Республике Беларусь правового института общественного территориального самоуправления следует считать 27 октября 1989 г., когда законом БССР «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) Белорус-

ской ССР» были внесены изменения в Конституцию. Так, новая редакция ст. 131 Конституции гласит: «Местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с органами общественного территориального самоуправления (ОТОС), общественными организациями и трудовыми коллективами...»

Конкретизация правового статуса ОТОС произошла с принятием закона СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (Известия. 1991. № 41. 18 февр.). Закон заложил основы для муниципализации советской модели местной власти, закрепил понятие и систему самоуправления. В отличие от системы местной власти доперестроечного периода – Советов и их исполкомов, согласно ч. 1 ст. 2 Закона в систему местного самоуправления входили: а) местные Советы депутатов; б) органы территориального общественного самоуправления; в) формы непосредственной демократии -- местные референдумы, собрания граждан и иные формы; г) ассоциации сельских населенных пунктов, городов (ч.3 ст.2). В нем подчеркивалось, что Советы и ОТОС действуют на принципах выборности, а ч. 6 ст. 6 предусматривала возможность наделяния ОТОС правами юридического лица. Необходимо отметить, что Закон давал право местным Советам передавать часть своих полномочий и финансовых ресурсов ОТОС.

Конституционное закрепление в октябре 1989 г. новой формы самоуправления – ОТОС было активно использовано демократическими силами, особенно в крупных городах Беларуси.

В развитие данной формы самоуправления и становление муниципально-правового института ОТОС значительный вклад внес Минский городской Совет депутатов. Уже в октябре 1989 г. Мингорсовет принял решение № 133 «О примерном положении о комитете общественного самоуправления микрорайона». Тогда же начали создаваться инициативные группы граждан по формированию органов общественного самоуправления. Территориальные границы для создаваемых органов – комитетов общественного самоуправления (КОС) – были определены Положением в границах микрорайонов, т.е. жилищных комплексов в пределах обслуживания одного ЖЭСа. В качестве регистрирующего органа выступал районный Совет депутатов. Первый КОС в г. Мин-

ске и в Беларуси был создан автором данного доклада и зарегистрирован в начале 1990 г. Московским районным Советом депутатов.

В 1992 г. Мингорсовет принял повое Примерное положение об органах территориально-общественного самоуправления в городе. Данное положение подробно регламентировало порядок создания ОТОС, основные задачи и полномочия, организацию работы руководящих органов ОТОС, экономическую и финансовую основу, порядок ликвидации ОТОС. Положение четко закрепляло правовой статус и полномочия, финансово-экономическую основу и процедуру создания органов общественного самоуправления с учетом специфики столичного города и столичной системы самоуправления. Некоторые вопросы взаимодействия ОТОС с районными и городским Советами Минска были закреплены в регламентах Советов.

За период 1989 – 1992 гг. в Минске было создано 57 КОС в пределах соответствующих микрорайонов. Всего в городе на тот период было 107 ЖЭСов, т.е. комитетами общественного самоуправления было охвачено 41 % микрорайонов. Органы общественного самоуправления создавались и в других городах Беларуси, но такого значения, как в столице, они не имели.

Проанализировав начальный этап становления общественного самоуправления Беларуси, можно сделать вывод о том, что оно развивалось как гражданская инициатива и социальная активность «снизу», причем именно в крупных городах. Здесь же складывались предпосылки для самоорганизации граждан и внедрения в практику самоуправленческих начал.

По различным причинам общественное самоуправление не получило широкого развития, хотя его социальный потенциал не был реализован в полной мере. Во многом это было обусловлено как слабостью теоретических вопросов местного самоуправления и несовершенством законодательства, так и скептическим отношением со стороны белорусского общества и государства к идее местного самоуправления и внедрению новых форм самоорганизации граждан.

В связи с этим важное теоретическое и практическое значение приобретает анализ таких аспектов общественного самоуправления как:

- 1) политико-правовая природа общественного самоуправления;
- 2) нормативно-правовая база общественного самоуправления;
- 3) форма взаимодействия общественного самоуправления с органами местного управления и самоуправления. Если же рассматривать категорию общественного самоуправления не как правовую, а как социологическую, то необходимо анализировать более широкий спектр названной проблемы.

Органы общественного самоуправления рассматриваются как часть представительной системы, поскольку избираются гражданами для представительства и реализации их интересов, и как вид некоммерческой организации (НКО) со специальными уставными целями. В широком смысле общественное самоуправление рассматривается как форма прямой демократии.

Нормативно-правовую базу для создания и деятельности ОТОС составляют: 1) закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (редакция 10 января 2000 г.); 2) Гражданский Кодекс Республики Беларусь (ст. 117 – 120); 3) Примерное положение об общественном самоуправлении, принятое соответствующим Советом депутатов; 4) решение соответствующего исполкома о порядке регистрации ОТОС; 5) решения соответствующего Совета депутатов о старостах сельских населенных пунктов.

Анализ названных актов законодательства и правоприменительной практики показывает, что существуют определенные пробелы в законодательстве, а акты местных Советов и исполкомов ограничивают права граждан на создание ОТОС.

Так, в ч. 1 ст. 29 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» речь идет не только об органах ТОС (единоличные либо в формах Советов, комитетов и др.), но и об осуществлении собственных инициатив. Закон не конкретизирует понятие «инициатив» и процедуру их реализации, не устанавливает уведомительный или разрешительный характер их реализации. По законодательству обычно такие инициативы, как выдвижение кандидата в депутаты местного Совета, инициатива местного референдума, инициатива проведения местного собрания или отзыва депутата требуют регистрации инициатора (инициативной группы), далее следует сбор подписей избирателей в поддержку инициативы и только после этого – решение вопроса инициативы.

Необходимо отметить противоречие ч. 2 ст. 29 названного Закона (ОТОС создаются на части административно-территориальной единицы) и ст. 4 (местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц), причем он не устанавливает, каким органом власти устанавливаются территориальные границы для формирования ОТОС.

Нуждается в конкретизации ч. 2 ст. 12 Закона – Советы (какого уровня?) обеспечивают на своей территории согласованную деятельность ОТОС. Если это город, то в данном случае ясно, что развитие общественного самоуправления обеспечивает городской Совет путем принятия соответствующих актов (Положение об общественных слушаниях, Положение об ОТОС, Регламент Совета, смета в бюджете на финансирование ОТОС), если это район или сельский Совет, то наблюдаются различные подходы: а) положение об ОТОС в форме старост населенных пунктов принимает даже не Совет, а облисполком; б) положение об ОТОС принимает райсовет и связывает инициативу по созданию ОТОС (в форме старост или в форме комитета) по предложению Совета депутатов первичного уровня. Не совсем ясен вопрос о том, как рассматривать различные формы общественного самоуправления: как взаимодополняющие или взаимоисключающие. Так, например, по инициативе райисполкома выборы старост проводятся на собраниях жителей населенных пунктов, а инициатором создания КОС с правом юридического лица отказывают в праве сформировать общественный комитет под предлогом, что уже имеются органы ОТОС в единоличной форме.

Довольно неясна и процедура учреждения ОТОС. В Законе предусмотрены в общих чертах два способа: а) собрание не менее 25 % жителей территории. К сведению, в пределах микрорайонов г. Минска проживает примерно 10 – 15 тыс. жителей, в крупных городах в пределах компактных жилых комплексов – 2 – 5 тыс., поэтому собрать даже четверть жителей в одном месте проблематично; б) собрание уполномоченных от жителей. Это более реальный способ, но и здесь требуется четкая и простая процедура. Из практики 90-х гг. можно предположить два варианта выдвижения уполномоченных. Первый – это петиционный, т.е. сбор подписей за выдвиженца по аналогии с выдвижением кандидатов в депутаты, второй – проведение локальных

собраний по домам или подъездам, где протокольно будет оформляться выдвижение от жителей их уполномоченного на учредительное собрание. В муниципальных образованиях РФ также используются прямые выборы членов ОТОС.

На собрании уполномоченных принимается Устав, избираются правление и контрольно-ревизионная комиссия ОТОС. В данном случае уполномоченные выступают в качестве учредителей НКО и выполняют эту функцию на протяжении всего периода функционирования НКО в виде комитета общественного самоуправления, а в качестве руководящего органа НКО – правление ОТОС.

Гражданский Кодекс в главе «Некоммерческие организации» не содержит отдельный вид НКО с признаками публичного юридического лица. Из всех видов НКО, закрепленных в ст.116 – 120 ГК, для ОТОС наиболее подходит вид общественного объединения.

По формам взаимодействия ОТОС и органов власти можно выделить следующие критерии классификации: 1) по целям; 2) по уровням управления; 3) по способам взаимодействия; 4) по сфере деятельности.

По целям взаимодействия ОТОС и органов местного самоуправления или органов исполнительной власти такая гражданская инициатива может быть:

протестной (например, пикет в защиту парковой зоны города с целью недопущения строительства в этой зоне жилья или объектов промышленной инфраструктуры);

совещательной, когда речь идет об обсуждении проектов решений местных органов власти по конкретным социальным программам;

рекомендательной, когда создается экспертная комиссия из представителей ОТОС при местном Совете или исполкоме (по экологии, культуре и т.п.). Местный Совет вправе организовать общественную экспертизу некоторых проектов своих решений, направляя их в комитеты общественного самоуправления. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти часто сложно определить подведомственность вопросов местного значения.

По уровням управления сотрудничество ОТОС с местной властью возможно на уровне того звена (или территории), где возникла проблема, если ее решение входит в компетенцию органа местного управления или местного Совета. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти также часто сложно определить подведомственность вопросов местного значения.

По способам взаимодействия ОТОС и органов местного самоуправления возможны следующие организационно-правовые формы: а) через сессию Совета; б) через президиум Совета; в) через постоянные и временные комиссии Совета; г) путем сотрудничества с депутатскими группами и фракциями; д) через должностных лиц исполкома или райадминистрации. Конкретные формы взаимодействия должны быть закреплены в регламентах Советов и регламентах исполкомов.

По сферам деятельности можно выделить такие направления работы ОТОС, как благоустройство территории, досуг, туризм, изучение историко-культурного наследия, помощь социально нуждающимся группам населения, работа с молодежью. Сюда можно отнести также деятельность узкопрофессиональных общественных организаций (шахматисты, рыболовы-любители и др.).

Таким образом, для повышения эффективности ОТОС как необходимого элемента системы самоуправления следует принять отдельный закон «Об общественном самоуправлении в Республике Беларусь» или разработать примерное положение об ОТОС, которое может быть принято на очередном Съезде депутатов местных Советов Республики Беларусь.

При разработке проекта концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь необходимо рассматривать все элементы системы самоуправления в комплексе, считать общественное самоуправление обязательной составляющей народовластия и определить направления законодательного, организационного и финансово-экономического обеспечения функционирования данного самоуправленческого института.