

*Депутатам местных Советов о правовых
основах местного самоуправления в
Республике Беларусь. – Минск: Тесей, 2007. – 128 с.*

Куневич Г.Г.,
*старший преподаватель кафедры
конституционного права юридического
факультета БГУ*

ГЛАВА 1.2. Территориальное общественное самоуправление

Наряду с важнейшим элементом местного самоуправления — Советами депутатов — Конституция Республики Беларусь закрепляет такую форму участия граждан в самоуправлении, как органы территориального общественного самоуправления (далее — ОТОС).

В Основном законе не содержится определения общественного самоуправления. Правовое содержание общественного самоуправления дано в ч.1 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправ-

лении. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части административно-территориальной единицы (далее — АТЕ) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других форм).

Появлению и развитию названного института предшествовало существование в советский период белорусской государственности так называемых органов 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 т.д. 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 которых избирались общественные комитеты (например, ст.77 Закона «О поселковом Совете народных депутатов» от 19 сентября 1958 г.). Порядок создания, права и обязанности органов общественной самодеятельности определялись:

✓ 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);

✓ 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 самодеятельных организаций, а в случае самостоятельной инициативы населения по созданию подобных структур такая инициатива могла быть по формальным основаниям исполкомами не поддержана и заблокирована. Кроме того, исполкомы обладали правом утверждения персонального состава общественного комитета (уличного, сель-

ского или при учреждении социально-культурного назначения) и его регистрации.

Анализируя институт органов общественной самодеятельности населения, особенно его развитие в 80-е годы, необходимо подчеркнуть, что он отдаленно схож с современным институтом ОТОС и 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. Так, статистические данные за 1978 г. указывают о наличии в БССР свыше 121 тыс. организации общественной самодеятельности, в работе которых приняло участие более 1,5 млн человек (см.: Статистический отчет о работе местных Советов БССР за 1978 г. Минск, 1978).

Реальная роль общественных формирований граждан виделась не в самостоятельном решении самоуправленческих вопросов, а в оказании помощи местным органам государственной власти и выполнении вспомогательных функций — демонстрации участия широких масс в решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, участие в практическом осуществлении принятых решений местных Советов и их исполкомов, осуществление общественного контроля за работой коммунальных, торговых и бытовых предприятий, содействие улучшению работы подведомственных местным Советам предприятий, организаций, учреждений (см.: Справочник советского работника. Минск, 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 территориального общественного самоуправления следует считать 27 октября 1989 г, когда законом БССР «Об изменении и дополнении Конституции (Основного закона) Белорусской ССР» были внесены изменения в Конституцию. Так, новая редакция ст.131 в Конституции установила, что «местные Советы народных депутатов осуществляют свою деятельность в тесной связи с органами территориального общественного самоуправле-

ния (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». 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, сходы граждан и иные формы; г) ассоциации сельских населенных пунктов, городов (ч.3 ст.2 Закона). В Законе подчеркивалось, что Советы и ОТОС действуют на принципах выборности, а ч.6 ст.6 данного Закона предусматривала возможность наделения ОТОС правами юридического лица. Необходимо отметить, что Закон давал права 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.

Анализируя начальный этап в становлении общественного самоуправления Беларуси, можно сделать выводы о том, что оно развивалось как гражданская инициатива и социальная активность «снизу» и развивалось именно в крупных городах. В городах складывались предпосылки для самоорганизации граждан и внедрения в практику самоуправленческих начал.

По различным причинам общественное самоуправление не получило широкого развития и его социальный потенциал не был реализован в полной мере. Во многом это обусловлено как недостаточным уровнем разработки 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 следующих аспектов общественного самоуправления: 1) политико-правовой природы общественного самоуправления; 2) нормативно-правовой базы общественного самоуправления; 3) форм взаимодействия общественного самоуправления с органами местного управления и самоуправления. Если же рассматривать категорию общественного самоуправле-

ния не как правовую, а как социологическую, то необходимо анализировать более широкий спектр названной проблемы.

В отношении политико-правовой природы общественного самоуправления можно выделить следующие подходы. Во-первых, органы общественного самоуправления рассматриваются как часть представительной системы, поскольку избираются гражданами для представительства и реализации их интересов. Во-вторых, ОТОС рассматривают как вид некоммерческой организации (далее — НКО) со специальными уставными целями, а именно: целями решения во взаимодействии с Советами некоторых самоуправленческих вопросов. В-третьих, в широком смысле общественное самоуправление рассматривается как форма прямой демократии.

Нормативно-правовую базу для создания и деятельности ОТОС или реализации гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения составляют в настоящее время: 1) Закон о местном управлении и самоуправлении; 2) Гражданский кодекс Республики Беларусь (ст.ст.117–120); 3) Примерное положение об общественном самоуправлении, принятое соответствующим местным Советом; 4) Решение соответствующего исполкома о порядке регистрации ОТОС; 5) Решение соответствующего местного Совета о старостах сельских населенных пунктов; 6) Решения местных Советов об иных формах общественного самоуправления (селькомы, домкомы, уличкомы, советы общественности микрорайонов).

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

Так, в ч.1 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении 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, проведение местного референдума, 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 (ОТОС создаются на части административно-территориальной единицы) и ст.4 (местное самоуправление осуществляется в границах адми-

нистративно-территориальных и территориальных единицах) указанного Закона. Причем Закон не устанавливает, каким органом власти определяются территориальные границы для формирования ОТОС.

Нуждается в конкретизации ч.2 ст.12 Закона — Советы (какого уровня? — Г. Куневич) обеспечивают на своей территории согласованную деятельность ОТОС. Если мы берем город, в этом случае ясно, что городской Совет обеспечивает развитие общественного самоуправления путем принятия соответствующих актов (Положение об общественных слушаниях, Положение об ОТОС, Регламент Совета, смета в бюджете на финансирование ОТОС). Если же берем такие АТЕ, как район или сельский Совет, то в этом случае 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 старосты или в форме комитета) по предложению Совета первичного уровня. Неясен вопрос о том, как рассматривать различные формы общественного самоуправления — как взаимодополняющие или взаимоисключающие. Так, например, по инициативе райисполкома проводятся выборы на собраниях жителей населенных пунктов старост, а инициаторам создания Комитета общественного самоуправления (КОС) с правом юридического лица отказывают в праве сформировать общественный комитет под предлогом, что уже имеются органы ОТОС в единоличной форме.

Довольно неясной представляется процедура учреждения ОТОС. В ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении предусмотрены в общих чертах два способа: а) собрание не менее 25% жителей территории. Следует отметить, что в пределах микрорайонов 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 годов можно предположить два варианта выдвижения уполномоченных. Первый — это петиционный, т.е. сбор подписей за выдвиженца по аналогии с выдвижением кандидатов в депутаты. Второй — это проведение локальных собраний по домам или подъездам, где протоколно будет оформляться выдвижение от жителей их уполномоченного на учредительное собрание. В муниципальных образованиях Российской Федерации также используются прямые выборы членов ОТОС.

Исходя из действующего законодательства и анализа практики создания общественного самоуправления в городах Беларуси в форме комитетов территориального общественного самоуправления (КТОС), можно выделить следующие стадии создания органов общественного самоуправления со статусом юридического лица:

1) создание инициативной группы (оргкомитета) для формирования органа общественного самоуправления;

2) выявление отношения жителей микрорайона к предложению инициативной группы о намерениях создания комитета территориального общественного самоуправления;

3) согласование с местной администрацией и городским Советом инициативы по созданию органа общественного самоуправления;

4) подготовка собрания (конференции) уполномоченных представителей граждан (согласно ст.28 Закона о местном управлении и самоуправлении);

5) проведение учредительного собрания, на котором решаются следующие вопросы:

- голосуется решение «за» создание КТОС;

- принимается Устав КТОС;

- проводятся выборы членов правления КТОС (5–7 человек);

- проводятся выборы членов контрольно-ревизионной комиссии;

- делегируются права трем членам правления представлять интересы КТОС в регистрирующих органах или в суде;

6) регистрационная стадия — в течение месяца после проведения учредительной конференции члены правления должны представить в регистрирующий орган необходимые учредительные документы (чч. 9–10 ст.29 Закона о местном управлении и самоуправлении);

7) постановка на учет юридического лица в налоговой инспекции, территориальном отделении органов статистики, фонде социальной защиты, согласование образца печати в органах внутренних дел, открытие счетов в банке.

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

Гражданский кодекс Республики Беларусь в главе «Некоммерческие организации» не содержит отдельный вид НКО с

признаками публичного юридического лица. Из всех видов НКО, закрепленных в ст.ст.116--120 Гражданского кодекса, 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.д.). Местный Совет вправе также организовать общественную экспертизу некоторых проектов своих решений, направляя данные проекты в комитеты общественного самоуправления. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти зачастую 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 решение этой проблемы входит в компетенцию органа местного управления или местного Совета. При трехуровневой системе Советов, исполкомов и иных органов исполнительной власти зачастую 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 т.д.).

В заключении можно сделать вывод о том, что для повышения эффективности ОТОС как необходимого элемента системы самоуправления необходимо принятие отдельного Закона «Об общественном самоуправлении в Республике Беларусь» или разработка примерного положения об ОТОС. Данное положение 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.