

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

А.В. Карамышев

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, 220030, Беларусь*

В статье рассматриваются актуальные аспекты передачи управленческих полномочий местными Советами депутатов и исполнительными органами в адрес органов территориального общественного самоуправления и их организационного взаимодействия.

Ключевые слова: делегирование; совместная компетенция; исключительные полномочия, государственно-властные полномочия, полномочия собственника.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENT AND SELF- GOVERNMENT IN BELARUS

A.V. Karamyshev

*Belarusian State University,
8 Leningradskaya str., 220030, Belarus*

The article deals with topical aspects of the transfer of managerial powers by local Councils of Deputies and executive bodies to the bodies of territorial public self-government and their organizational interaction.

Keywords: delegation; joint competence; exclusive powers, state-governmental powers, powers of the owner.

Первоначально в Законе Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. № 617-Х-II «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь» (далее – закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве) в статье об основных полномочиях органов территориального общественного самоуправления (далее - ОТОС) содержалось положение о том, что эти органы несут ответственность за состояние социально-экономического развития своей территории в пределах прав и обязанностей, установленных для них законом, а также добровольно принятых обязательств, делегированных им местными Советами народных депутатов. Понятно, что данное положение по своей сути не могло ориентировать на

то, чтобы приравнять общественные органы по месту жительства к местным органам власти, реально ответственным за комплексное социально-экономическое развитие подведомственных территорий. Тем не менее, норма нацеливала на то, что ОТОС по мере их развития будут располагать достаточно весомым объемом социальных функций и полномочий, в том числе (или преимущественно) за счет делегирования со стороны Советов.

Закон наряду с инициативными задачами социального спектра прямо закреплял за ОТОС некоторый объем управленческо-хозяйственных функций:

- кооперирование заработанных средств, добровольных взносов и пожертвований для развития социальной инфраструктуры территорий;
- принятие от Советов, предприятий, организаций и учреждений на общественную сохранность жилых домов и помещений, игровых и спортивных площадок, клубов, объектов благоустройства, памятников истории и культуры и другие объектов;
- осуществление общественного контроля за работой местных социально-культурных учреждений и предприятий сферы обслуживания населения.

В обеспечение данной платформы взаимодействия ОТОС рекомендовалось заключать договоры с районными администрациями о *«делегировании полномочий»* и о *«совместной компетенции»* в решении хозяйственных, социально-бытовых и иных вопросов. ОТОС делегировалось право предварительного согласования решений местной исполнительной власти по всем объектам строительства и выделения земли, перепрофилирования объектов, сдачи в аренду коммунальных помещений, установке киосков и временных торговых точек в микрорайонах.

Отметим, что согласно закону о местном самоуправлении и местном хозяйстве (до выделения в 1994 г. систем местного управления и местного самоуправления) Советы депутатов включали и формируемые ими исполнительные и распорядительные органы (через которые, как и другие свои органы, Советы действовали) – исполнительные комитеты, которые реализовывали не собственную компетенцию, а компетенцию Советов (прежде всего, в части текущего администрирования). Таким образом, система (подсистема) органов местного самоуправления фактически структурировалась так: «Советы - исполнительные комитеты - органы территориального общественного самоуправления». Как следствие, расчет делался на «системную (динамичную) связку» всех элементов. Советы призваны были осуществлять координационную функцию по отношению к ОТОС, обеспечивать их согласованную деятельность. Закон предоставил Советам право передавать ОТОС «часть» или «отдельные полномочия» (Совета и исполкома).

После законодательного выделения в октябре 1994 г. из системы местного самоуправления исполнительно-распорядительных органов и консолидации их в систему местного управления все более укреплялся иной подход. В Законе о местном управлении и самоуправлении статья о назначении и полномочиях ОТОС сохранилась в прежней редакции, в том числе в аспекте делегирования, теперь как Советами, так и исполкомами, местными администрациями. В целом потенциальный объем возможных к делегированию прав (функций) максимально сместился в сторону исполнительных и распорядительных органов (их дискреционного усмотрения). Утратив статус органов Советов, они не несли ответственность за выполнение координационных задач в отношении ОТОС. На практике местные исполнительные и распорядительные органы не проявляли заинтересованности в вопросе развития функционального взаимодействия с общественными органами.

Закон исключил (надо признать, вполне оправданно) положение об ответственности ОТОС за социально-экономическое развитие территорий. Однако, наряду с этим закон исключил (чего нельзя было делать) позицию о делегировании исполнительными органами своих полномочий ОТОС. Исчезла и норма об осуществлении ими общественного контроля за работой местных социально-культурных учреждений и предприятий сферы обслуживания населения. Эта позиция «на сжатие» перешла и на уровень местного нормотворчества – в утверждаемые местными Советами (иногда - совместно с исполкомами) примерные положения (уставы) ОТОС, просто повторившие нормы закона и не более того.

Однако по прошествии десяти лет в закон была возвращена норма о возможности для исполнительных и распорядительных органов, аналогично с Советами депутатов, делегировать полномочия ОТОС. Чем характерен этот двухсегментный механизм делегирования полномочий, которые определенным образом «разграничены» между местными представительным и исполнительным государственными органами?

Делегирование Советами. Закон содержит общую норму о том, что Советы вправе делегировать свои полномочия исполкомам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с согласия этих органов, за исключением полномочий, осуществляемых исключительно на сессиях Советов. Применительно к ОТОС это положение о делегировании не имеет реального юридического содержания.

Если идти от обратного методом исключения, буквально придерживаясь линии закона, то ОТОС не могут быть переданы полномочия, относящиеся к исключительной компетенции Совета депутатов, и вдобавок к ним полномочия, которые могут осуществляться исключительно на сессии. Этим общим количеством и определяется реальный объем исключитель-

ных полномочий Совета, которые не подлежат передаче другим субъектам (исполкому, другому Совету, ОТОС). Сюда входят полномочия, указанные в подпунктах 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, 1.8-1.11, 1.16-1.30 пункта 1 статьи 17 закона.

Кроме этого прямо исключенных позиций реально не могут переданы ОТОС еще ряд полномочий, не вошедших в перечень, например, представление интересов соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами (1.1); распоряжение природными ресурсами (земля, недра, леса, водные ресурсы и др.) в случаях, предусмотренных законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, осуществление контроля за их использованием (1.6); координация деятельности органов территориального общественного самоуправления (1.12); содействие развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, малого и среднего предпринимательства, личных подсобных хозяйств (1.13); участие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении мероприятий по гражданской обороне, обеспечении пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС (1.15).

Остается позиция – участие в осуществлении мероприятий по сохранению и возрождению историко-культурных ценностей (1.14).

Закон еще делает отсылку к иным полномочиям Совета, предусмотренным актами законодательства, которые регулируют отношения в той или иной публичной сфере (образование, здравоохранение, культура, занятость, охрана природы, профилактика правонарушений и др.) Однако вычленив из них вопросы, которые реально могут быть переданы на разрешение ОТОС, будет проблематичным, в первую очередь, потому, что компетенция Советов в этих сферах либо сводится только к утверждению разрабатываемых исполнительными органами территориальных программ, что ОТОС, разумеется, не делегируешь, либо вообще не обозначена.

Делегирование исполкомами и местными администрациями. Объем компетенции, реализуемой местными исполнительными и распорядительными органами, многократно превышает объем полномочий Советов. И по своему содержанию она более разнообразна, более привязана к практическим вопросам жизнеобеспечения территориальных сообществ и потому в той или иной части вполне может выступать предметом «совместного ведения» с ТОС и его органами. Закон в статье 61 закрепляет возможность делегирования исполнительными и распорядительными органами (исполкомами и местными администрациями) своих полномочий в адрес структурных подразделений, должностных лиц, государственных органов, а

также «иных организаций», в том числе ОТОС. Относительно характера передаваемых полномочий *закон содержит прямой запрет на передачу государственно-властных полномочий* (регулирующих, распорядительных, контрольных, юрисдикционных (например, право от имени сельского, поселкового исполкома составить протокол об административном правонарушении) организациям, созданным исполнительными и распорядительными органами. ОТОС не являются такими организациями, но этот запрет закон распространяет и на них.

Это означает, что ОТОС, как и собрания жителей не могут совершать какие-либо юридически обязывающие действия на своей территории, устанавливать общеобязательный порядок (правила), ограничивать, запрещать или разрешать что-либо. В этом плане закрепленный в законе принцип обязательности исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции, строго ограничен по субъектам.

Тогда о каких полномочиях (если придерживаться этого юридического термина), кроме «государственно-властных», сегодня можно вести речь? Как представляется, эти вопросы могут рассматриваться исключительно в плоскости гражданско-правовых отношений коммунальной собственности с точки зрения передачи общественным органам определенного объема «полномочий собственника» по управлению и распоряжению имуществом.

В то же время обращает на себя внимание в определенном смысле «расширительная» практика организационного взаимодействия местных государственных и общественных органов. Так, согласно решению Минского городского Совета депутатов от 13 сентября 2016 г. N 221 «О совершенствовании деятельности органов территориального общественного самоуправления», в частности, предусмотрено:

- участие ОТОС в совещаниях в администрациях районов по вопросам содержания территории и жилищного фонда, обеспечения правопорядка, соблюдения установленных стандартов транспортного, торгового, медицинского, социального и культурного обслуживания, норм санитарного состояния, экологии и т.д.;

- участие ОТОС в общественном обсуждении вопросов градостроительной политики районов;

- взаимодействия с ОТОС по вопросам профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности для привлечения жителей микрорайона к активной правоохранительной деятельности;

- взаимодействие ОТОС с территориальными центрами социального обслуживания населения;

- инвентаризация помещений, используемых совместно с ОТОС, создание условий, удобных для работы с населением микрорайонов.

- включение в должностные обязанности заместителей глав администраций районов и руководящих работников жилищно-коммунальных организаций вопросов практического взаимодействия с органами ТОС.

Как видим, в решении векторно обозначены некоторые организационно-служебные аспекты взаимодействия. Несомненно, для эффективной их реализации они нуждаются в дополнительном программно-целевом и организационном (процедурном) оформлении в решениях городского Совета депутатов.