

# ЗАКОН СТРАТЕГИИ И ТАКТИКИ

Механизмы власти издревле были тайной за семью печатями для непосвященных. И только переход к демократическим принципам мироустройства позволил народу вплотную приблизиться не просто к управлению обществом, но и к святой святых любого государства – законотворчеству... Непрерывный процесс создания и совершенствования законодательной базы идет в нашей стране с тех пор, как Республика Беларусь стала суверенной и независимой. В эпицентр творческой активности профессионалов по поручению Президента страны А.Г. Лукашенко несколько лет назад включено законодательство о местном самоуправлении и управлении, которое, безусловно, является основой правового регулирования системы народовластия. Этой теме посвящено интервью с заместителем председателя Постоянной комиссии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту Геннадием ГРИЦКЕВИЧЕМ.

— Геннадий Павлович, то, что закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» готовится и уже передан на рассмотрение в нижнюю палату парламента не в виде очередной редакции, а как новый закон, наверное, подтверждает серьезность внесенных изменений?

— Прежде всего следует пояснить, что за годы со времени принятия действующего ныне закона в него было внесено множество изменений: по отдельным подсчетам они составили более 50 % от самого текста. Документ становился все более громоздким и неудобным в работе. Откровенно говоря, возникали даже нестыковки с другими законодательными актами. Назрела необходимость устранить множественность правовых актов в этой сфере, привести законодательство в соответствие с нормами других нормативных правовых актов. Кроме того, механизмы осуществления местного управления и самоуправления были недостаточно урегулированы. В целом работа была направлена на то, чтобы систематизировать и комплексно регулировать общественные отношения в данной области, чтобы документ полностью отражал вопросы управления в разрезе представительной и исполнительной власти на местном уровне. Жизнь не стоит на месте, поэтому даже на уровне терминологии потребовались определенные изменения в законопроекте. Проект

закона был внесен в Палату представителей Национального собрания главой государства 10 апреля 2009 года.

— Если говорить более конкретно, какие все-таки изменения намечены?

— Начну с того, что в последние годы на уровне высшей законодательной и исполнительной властей нашей страны столько внимания уделялось вопросам местного самоуправления и управления, что это не могло не наложить печать глубины и серьезности на подготовку документа. Можно вспомнить хотя бы совещание по вопросу повышения роли органов местного управления и самоуправления первичного уровня, состоявшееся в мае 2006 года. Именно тогда Президент Беларуси дал поручение соответствующим структурам разработать проекты нормативных правовых актов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство. Фундаментом предложенных и представленных впоследствии на рассмотрение главы государства изменений стала практика работы местных Советов и исполкомов. Изучение практических моментов правоприменения дало возможность выявить ряд проблем в области местного управления и самоуправления. Часть их помог решить Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 года № 21 «О повышении роли органов местного управления и





самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Это был очень серьезный шаг, который способствовал, среди прочего, и повышению авторитета Советов. В соответствии с этим документом в Беларуси создан Совет по взаимодействию органов местного самоуправления, который успел показать себя как реально действующая сила. Кстати, возможность создания данной структуры предусматривается в ст. 7 готовящегося закона. И жизнь уже подтвердила эффективность существования Совета по взаимодействию: на счету у него множество интересных и, самое главное, практических дел, реализованных прежде всего в регионах. Теперь Совет обретет узаконенный статус.

**– Как практик, вышедший из Советов, скажите, какие реальные проблемы сможет решить готовящийся закон? Что ожидать работникам Советов и исполкомов на местах?**

– В целом законопроект представляется эффективным, открывающим большие перспективы. Проработан очень объемный материал, причем, изложен он на высоком профессиональном уровне. В законопроекте 8 глав и 67 статей – по сравнению с предыдущим законом он расширился. В прежнем законе с внесенными изменениями и дополнениями было 52 статьи, объединенные в 6 глав.

Объективно очень важно, что в законопроекте включены положения указа «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Фактически была создана основа для закрепления в законе более широких возможностей пополнения бюджета местных Советов. На основании этого Советы могут сразу пополнять доходную часть бюджета за счет земельного налога, налога на недвижимость с физических лиц и местных налогов, вводимых местными Советами депутатов. Иными словами, теперь им не нужно ждать, пока средства консолидируются в областном или городском бюджете. Некоторыми Советами приняты решения об отчислении в бюджеты первичного уровня подоходного налога с физических лиц. Эта норма тоже уже доказала свою жизнеспособность. В некоторых регионах Витебщины,

где быстрее других взяли на вооружение такое расширение возможностей, отмечается сокращение дотационности.

И это не единственное позитивное движение в плане финансирования. Так, в проекте предусмотрено, что на основании решения местного собрания или органа территориального общественного самоуправления на территории сельсовета, поселка городского типа, города районного подчинения может проводиться самообложение граждан – это значит добровольная сдача средств на общественные нужды. Собранные таким образом суммы планируется включать в соответствующие местные бюджеты и использовать по целевому назначению. Значит, появляется возможность быстрее сделать что-то нужное для людей. Еще один важный момент. В первых вариантах законопроекта предусматривалось наделение всех органов территориального общественного самоуправления правами юридического лица. Но было внесено предложение сохранить существующую норму, и в первую очередь потому, что обязательное наделение всех органов такими правами потянет за собой неоправданное усложнение процесса их создания и деятельности. Кроме того, было учтено, что в стране действует только одна такая структура со статусом юридического лица. В итоге решили закрепить, что коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может создаваться как в виде юридического лица, так и без его создания.

Для практической работы важно и предусмотренное законопроектом создание комитетов территориального общественного самоуправления из людей инициативных, желающих участвовать в решении проблем, в управлении на местах. Кстати, демократические подходы в нашей стране всегда были направлены на то, чтобы те, кому это интересно и нужно, могли работать в одной связке с органами власти. Помнится, у нас в Витебске в 90-е годы сложился очень работоспособный и творческий комитет общественного самоуправления. Но, к сожалению, тенденция такова, что пополнение таких структур молодежью идет слабо. И в целом хотелось бы видеть большую активность молодежи в работе по месту жительства.



Депутаты местных Советов во время посещения Совета Республики

Еще один, можно сказать, житейский и очень актуальный аспект. В проекте есть нормы Указа Президента Республики Беларусь № 70 от 3 февраля 2006 года «О мерах по упорядочению учета и сокращению количества пустующих и ветхих домов с хозяйственными и иными постройками в сельской местности». Они позволяют Советам более активно заниматься решением вопросов по сносу аварийных, не соответствующих санитарно-техническим требованиям домов. Также документ ликвидирует один существенный пробел в законодательстве, связанный с отсутствием узаконенного порядка реализации преимущественного права местных Советов депутатов на приобретение общественных зданий и других объектов на их территории, которые могут быть использованы для местных потребностей. До сих пор, как показывает практика, единого подхода к решению подобных проблем на местах у нас не было. Например, в Могилевской области на уровне горисполкома такой порядок в виде инструкции разработали и утвердили, а в других – нет. Теперь почва для разногласий исчезнет повсеместно.

В целом же для нормальной развития регионов нужна продуманная работа всех ветвей власти, поскольку спектр жизненно важных проблем на местах очень широкий – от коммунального хозяйства, благоустройства до сферы торговли, строительства жилья, вопросов бытового характера.

**– Вы назвали много важных направлений, в лучшую сторону отличающих проект закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от действующего законодательного акта. Но есть ведь и то, что называют краеугольным камнем – разграничение компетенции местных Советов депутатов и исполнительных и распорядительных органов...**

– Я не стал бы возводить в абсолют вопрос о разделении полномочий – это не главное. Основные моменты, а именно: за что отвечает председатель Совета, Совет в целом и целом, что делает президиум, за что исполком несет ответственность, изложены в работающем пока законе. У нас уже давно сложилось так, что Советы выполняют задачи стратегического характера, создают и

утверждают программы на перспективу, а реальные функции выполнения этих задач и программ, включая и разработку тактики, возложены на исполкомы. Просто появилась необходимость прописать в новом законопроекте некоторые положения более тщательно. Очевидно, что предложенные нормы позволят развить и уточнить механизмы местного управления и самоуправления, которые раньше не были достаточно урегулированы. Конечно, нельзя не оценить того, что в законопроекте определено точное размежевание обязанностей Совета и исполнительной власти. Предполагалось объединить в готовящемся законе все полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, в том числе и содержащиеся в других законах и актах. Но такой подход после проработки признали нецелесообразным и решили отразить в законопроекте общие, самые основные полномочия органов местного управления и самоуправления, оставив в отраслевых законодательных актах детализацию полномочий в определенных сферах деятельности вместе с порядком их осуществления.

Как довольно новое и важное направление можно отметить предоставленную Советам возможность вступать в ассоциации. К слову, такое предложение пришло, как говорят, от народа...

**– Давайте и поговорим о замечаниях и предложениях, внесенных на рассмотрение комиссии по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту в ходе работы над законопроектом.**

– Всего в нашу комиссию поступило более 80 предложений и замечаний. Опыт рассмотрения других законопроектов показывает, что такая активность бывает не всегда и в данном случае она свидетельствует о большом интересе к будущему закону. Возможно, это связано и с тем, что в этом созыве есть депутаты Палаты представителей, которые до избрания работали в органах исполнительной власти. Да и вообще тема местного самоуправления и управления весьма актуальна. Если более конкретно, то, например, поступило предложение Витебского

## **ГРИЦКЕВИЧ**

### **Геннадий Павлович.**

Родился в 1954 году в д. Пулуозерье Бешенковичского района Витебской области. Окончил Белорусский институт инженеров железнодорожного транспорта по специальности «промышленное и гражданское строительство».

Работал инженером, начальником отдела, главным инженером ремонтно-дорожного транспорта по специальности «промышленное и гражданское строительство» городского производственного объединения ЖКХ г. Витебска, главным инженером жилищного ремонтно-эксплуатационного треста Октябрьского района г. Витебска, заместителем директора городского производственного объединения ЖКХ, начальником управления по учету и распределению жилья, заместителем председателя Витебского горисполкома.

Был председателем Витебского городского Совета депутатов XXIII, XXIV, XXV созывов.

В 2008 году избран депутатом Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

облісполкома змяніць названне пасады сакратара ісполкома пераважнага ўзрўня. В цэлях уніфікацыі, як і працаючыя с падобным кругом вправаў спецыялісты на ўзрўня раёнаў, сакратары сельскіх і паселкавых ісполнительных камітэтаў будуць называцца ўправляючымі дэламі. Безумоўна, гэта больш поўна атразіт і аб'ём працы, і ступень адказнасьці пасадачнага ліца, да і на аўтарытэт пазытыўна павплывае. Множэства паступівашых замячанняў касаецца, в частнасьці, камітэта асабнаснага самаўправаленьня, ролі Саветаў в адрэснай паддэржцы насаленьня...

Адрэдаваныя вправаў вызывае ст. 7 праекта – о сздаанні асацыяцый Саветаў. Із многіх раёнаў, напрымер, із Гомельскага абласнага Савета дэпутатаў, паступіла пажэлаанне ўточніць, якія інтэрасы гражадан і гасударства будуць в поле зрэння такіх асацыяцый.

Есьць прапаложэня с месцаў аб увелічэнні лічэнасьці працаючых в паселкавых і адрэдных сельскіх Саветах. Думаецца, в нынэшніх эканамічэскіх ўмовах рэалізавать такія прапаложэня сложа, так как гэта павплечець значытэльное увелічэнне расхадаў бяджэта. Хожа, надо прызнаць, лічэнасьць рабтанікаў паселкавых Саветаў недастачна для такога шырокага круга абязаннастаў, котарый іны выпалняюць. Найбольш сложаыя – зэмельныя вправаў,

правадэанне аўкцыянаў, да і фарміраванне даходнага часта бяджэтаў трэбуе значытэльных усільяў...

Вот прапалажуць із раёнаў, чабы камітэты асабнаснага самаўправаленьня моглі рабтаваць не толькі в вправаў благаўстрайства і эксплуатацыі жылішчнага фанда, но і, напрымер, с небагаполучнымі сям'ямі. Гэта хораше прапаложэанне, асабна в свете Указа Прэзыдэнта Рэспублікі Беларусь № 18, напаваленнага на возмэщэанне нерадывымі радыцелямі ўшэрба гасударству в садрэжаанню і востпалітаанню дэцэў. Но вэдь, в большому счэту, жытэлям самім дано права напасаць устава камітэта і адрэдаляць, чэм он будэць заанімацца.

От Мінгорсавета паступіла нескількі прапаложэань радакцыйнага характэра в бяджэтным счэтам адміністрацыі. А Баранавічскі радакцаў Савет дэпутатаў вмсэе с ісполкомом внас прапаложэанне в арганізацыйна-прававому рэгуліраванню дэятэльнасьці арганав тэрытарыяльнага асабнаснага самаўправаленьня, то есьць іны счэтаюць неабходным ўтвэрдзіць прымернае паложэанне, устава і так далэе. Гэта інтэрэсна...

Заслужывае вніманья прапаложэанне дэпутата Рэчыцкага ізбарацельнага аўкруга № 44 А.І. Ісачэнка. По п. 4 ст. 31 она счэтае, ча нужно распрасарааніць рэшэанья арганав тэрытарыяльнага асабнаснага самаўправаленьня не толькі на пастаяанно пражаваючых на яго тэрытарыі гражадан, как гэта адрэдаляно заканапраектам, но і на пражаваючых і прапасааных в другом месце, но імеючых права пользаваанья домом. Гэта было бы ўдобна, напрымер, пры внасэанні дабравольных взносаў.

Некотарыя прапалажуць такжа расшырыць пономочья абласных ісполкомаў в плане астраанэанья от дэпалжнэстаі того ілі інаго раукавадзітэля прэдыпрыятя ілі арганізацыі рэспубліканскага фармы сабствэнастаі. В заканапраекце жа в ст. 42 пока аговарываецца толькі права внаста в гасударствэнные арганав саотвэстувалючыя прапаложэанья, а не астрааняць от рабтаў дэпалжнэстнае ліца. Важнае ізмэанэанне в некотарым аспэктам ахраны трада прапалажуе внаста в заканапраект Пастаяаннага камісыя Палаты прэ-



Мэснае самаўправалэанне – форма арганізацыі і дэятэльнастаі насаленьня, пражаваючага на саотвэстувалючэй тэрытарыі, для самастаятэльнага рэшэанья непосрэдаствэанна ілі чэрез ізбараэмые імы арганав сацыяльных, эканамічэскіх і палітычэскіх вправаў мэснага значэанья ісхада із абшчэгосударствэнных інтэрасаў і інтэресаў гражадан, асабнасьтэў развитаанья адміністрацыйна-тэрытарыяльных едінцаў на аснове сабствэаннага маатэрыяльна-фінансавага база і прывлэчэнных срдэстваў.

Мэснае самаўправалэанне асабнаствэаняецца чэрез мэснаы Саветы дэпутатаў, арганав тэрытарыяльнага асабнаснага самаўправаленьня, мэснаы сабраанья, мэснаы рэферэндамы, ініцыатывы гражадан в прынятыі рэшэанья Саветаў, ўчаствэ гражадан в фінансаванні і (ілі) возмэщэанні расхадаў бяджэта на адрэдаляныы імы цэлі і іныы фармы ўчаствэа гражадан в гасударствэнных і асабнаснах дэлах.

Мэснае ўправалэанне – форма арганізацыі і дэятэльнастаі мэснах ісполнительных і распрядытэльных арганав для рэшэанья вправаў мэснага значэанья ісхада із абшчэгосударствэнных інтэрасаў і інтэрасаў гражадан.

(Із новага заканапраекта «О мэснам ўправалэанні і самаўправалэанні в Рэспубліке Беларусь»)



ставителей по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов. Смысл его в том, чтобы вопросы охраны труда проходили через Советы, чтобы они утверждали программы по этому направлению. Наверняка это будет поддержано и войдет в закон.

Анализ поступивших предложений и замечаний показывает, что каких-то очень существенных или глобальных среди них нет. Это означает, что уровень подготовленного законопроекта достаточно высок.

**– Когда закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» вступит в действие?**

– Проект закона, как мы говорим, сейчас находится в работе. Он уже прошел рассмотрение на второй сессии Палаты представителей в первом чтении, то есть принята его концепция. Создана рабочая группа с приглашением специалистов из Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Министерства юстиции и Секретариатов Совета Республики и Палаты представителей. Будем рассматривать все поступившие замечания и предложения, в том числе и из регионов, от депутатов всех уровней, от исполкомов. Рабочая группа внесет доработанный проект на предварительное рассмотрение Комиссии по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту. Затем законопроект в установленном регламентом Палаты представителей порядке будет направлен в Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь и субъекту права законодательной инициативы. После получения соответствующих заключения и согласования проект будет подготовлен к рассмотрению во втором чтении. Думаю, это рассмотрение состоится в октябре–ноябре текущего года. После принятия законопроект будет направлен в Совет Республики. В случае одобрения проекта – на подпись Президенту. Рассчитываем, что после всех этих этапов работы закон вступит в действие в 2010 году.

**– Геннадий Павлович, давайте спустимся с высот законотворческой деятельности и поговорим о Вашей работе в избирательном округе. Насколько сегодня взаимо-**

**связаны эти две ипостаси депутата Палаты представителей?**

– Работая в Витебском-Горьковском округе № 17, а это довольно значимый в масштабе города и области регион, с удовлетворением замечая, что люди живут не только своими личными интересами и проблемами. Принцип «своя рубашка ближе к телу» сейчас не в чести.

Встречаясь с населением, вижу и слышу озабоченность в первую очередь общегосударственными вопросами. Например, распространённостью пьянства и его печальными последствиями, особенно в среде молодежи. Люди просят о введении ограничений в реализации алкогольных изделий. Живой интерес у избирателей моего округа, как, пожалуй, и во всей стране, вызвало строительство АЭС. Об этом в ходе встреч с населением шел серьезный заинтересованный разговор.

Разумеется, в таком промышленно развитом регионе наряду с обычными для всех районов вопросами газификации отдельных улиц, благоустройства частного сектора, ремонта жилищного фонда, торговли, экологии возникает много специфических проблем, в разрешении которых по мере сил стараюсь помогать. Для этого использую традиционное «оружие» народного избранника – депутатское обращение к должностным лицам государственных органов, органов общественных объединений, учреждений, организаций и предприятий. Разумеется, не все граждане сегодня могут взглянуть на проблему с государственной точки зрения, не каждый понимает, что нагрузка на бюджет огромная и выполнять все их просьбы очень сложно. И задача депутатов Палаты представителей состоит в том, чтобы помочь найти баланс между местными интересами, проблемами жителей и возможностями государства. Скажу не без оптимизма: наши люди стали умнее, больше вникают в суть вопроса, и поэтому разговор получается конструктивным. А в обращениях к депутату, какими бы они ни были, мне видится в первую очередь доверие к власти, которое нужно оправдывать.

**Беседовала Татьяна ШАБЛЫКО ■**



На сессии Гомельского областного Совета депутатов