

УДК 342

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ  
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****Э.О. ТРОФИМОВА***(Представлено: канд. юрид. наук И.В. ШАХНОВСКАЯ)*

*В данной статье проводится анализ деятельности общественных советов в Республике Беларусь. Рассматривается динамика развития данного института. Помимо этого рассматриваются основные проблемы деятельности общественных советов в Республике Беларусь.*

Интерес к тематике общественных советов в Беларуси развивается по синусоиде. Приобретая особую актуальность с созданием Общественно-консультативного совета при администрации президента, атак же Межведомственной рабочей группы по развитию странового маркетинга Республики Беларусь и Общественного координационного совета в сфере средств массовой информации, в состав которых вошли авторитетные представители организаций гражданского общества и независимые эксперты, в дальнейшем эта тема постепенно исчезает из фокуса внимания общественности. И если в первое время после создания указанных институтов в публикациях на тему общественных советов доминировали надежды на перспективы эффективной работы представителей гражданского общества их в составе, то в дальнейшем на смену надеждам пришло некоторое разочарование. В 2010 году публикации на тему общественных советов в прессе в основном содержали критические замечания и даже резкие оценки [1].

Интерес к теме создания и деятельности общественных советов возрос с появлением Директивы Президента №4 от 31 декабря 2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» [2]. Данный акт предписал введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, областных исполнительных комитетов и Минского городского исполнительного комитета обязательное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать влияние на осуществление предпринимательской деятельности, в том числе посредством создания в этих органах общественно-консультативных советов с участием субъектов предпринимательской деятельности.

С принятием данной Директивы [2] возросло количество общественно-консультативных советов при государственных органах власти. Так, например, были созданы Общественный Совет при Министерстве связи и информатизации, Общественно-консультативный (экспертный) совет при Министерстве юстиции.

Некоторые из этих общественных советов достаточно эффективно осуществляют свою деятельность. К ним относятся, например, ряд советов по агротуризму, устойчивому развитию, социальных и предпринимательских советов. Кроме этого, создаются общественные советы, направленные на решение конкретных задач, которые утрачивают свою необходимость после осуществления цели, ради которой они создавались. Но нельзя забывать, что существует немалое количество советов, существующих лишь формально. Кроме этого, не все созданные при государственных органах советы можно по праву называть общественными, так как они состоят исключительно из представителей различных государственных органов и являются по своей сути механизмом межведомственного согласования подходов.

Однако, несмотря на то, что в Республики Беларусь создано немало общественных советов, существующих лишь «на бумаге», существует и положительный опыт функционирования данных структур.

Большинство респондентов отметили эффективную деятельность общественных советов, в состав которых они входят. Таким образом, советы выполняют определенную функцию представительства интересов общественности и коммуникации между гражданами и органами государственной власти. Многие респонденты отметили важность неформальной коммуникации и налаживания контактов в рамках советов, даже в случае их в целом неэффективной работы [3].

Республика Беларусь знакома с примером прямого влияния совета на распределение бюджетных средств. Таким примером служит Белорусский фонд социальной защиты инвалидов, созданный в 1992 году, который, впоследствии был ликвидирован. В число задач данного Фонда входили:

- финансирование программ и отдельных мероприятий по оказанию социальной помощи инвалидам, их социально-трудовой и медицинской реабилитации и вовлечению в общественно-полезную деятельность;
- аккумуляция средств, поступающих от предприятий (объединений), учреждений, организаций, трудовых коллективов, граждан и из других источников;

- осуществление расширенного воспроизводства средств фонда на основе принципа самофинансирования;
- установление и развитие взаимовыгодных контактов с аналогичными фондами и другими организациями зарубежных стран [3].

Согласно Положению о данном Фонде [3], состав правления Фонда утверждался Республиканским межведомственным советом по проблемам инвалидов.

Существует большое количество примеров продуктивной деятельности общественных советов в Республике Беларусь. К примеру, если обратиться к Плану работы общественно-консультативного (экспертного) совета по развитию предпринимательства при Министерстве здравоохранения Республики Беларусь на 2018 год [4], то можно отметить достаточно большое количество вопросов, выносимых на рассмотрение данного Совета. К таким вопросам, например, относятся:

- наращивание экспорта медицинских услуг организациями негосударственной формы собственности;
- рассмотрение вопросов ценообразования на платные медицинские услуги и выработки решений по их упорядочиванию;
- состояние работы по развитию системы электронного здравоохранения и многие другие.

Кроме этого, в компетенцию данного Совета входит рассмотрение нормативных правовых актов, разрабатываемых Министерством здравоохранения Республики Беларусь. К таким нормативным правовым актам, например, относятся:

- Постановление Министерства здравоохранения «Об установлении гигиенических нормативов» [5];
- Постановление Министерства здравоохранения «О порядке проведения экспертизы временной нетрудоспособности» [6] и другие.

Также, обратимся к Плану работы общественно-консультативного (экспертного) совета по развитию предпринимательства при Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь на I-е полугодие 2018 года [7]. В соответствии с Планом [7], повестками заседаний являются:

- рассмотрение проекта Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь»;
- рассмотрение проекта Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь»;
- рассмотрение проекта постановления Минстройархитектуры «О внесении изменений и дополнений в постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 2 мая 2014 г. № 25» и другие.

Результатом заседания общественных советов является издание протокола. Для того чтобы четко понимать в чем выражается направленность деятельности общественных советов, обратимся к Протоколу №1 Общественно-консультативного (экспертного) совета по развитию предпринимательства при Министерстве архитектуры и строительства от 1 апреля 2019 года [7]. Одним из вопросов данного заседания было рассмотрение проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь «Об изменении постановления Совета Министров Республики Беларусь от 21 марта 2014 года № 252» [8]. В протоколе закреплены основные позиции заседания:

- «А.М. Петрушина кратко изложила основные положения проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь "Об изменении постановления Совета Министров Республики Беларусь от 21 марта 2014 г. № 252" (далее – проект постановления № 252). Докладчик отметила, что проектом постановления № 252 предусмотрено:

- упразднение созданной при Минстройархитектуры комиссии по решению спорных вопросов, возникающих при проведении аттестации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также руководителей, специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих отдельные виды архитектурной, градостроительной, строительной деятельности (их составляющие), выполнение работ по обследованию зданий и сооружений;

- дополнение перечня оснований прекращения действия аттестатов соответствия (дается право Минстройархитектуры прекратить действия аттестатов соответствия в случае, если их обладатели не выполнили обязательные для исполнения письменные указания Министра по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, относящимся к компетенции Минстройархитектуры).

Кроме того, проектом постановления № 252 предусмотрено, что органы государственного строительного надзора направляют в Министерство архитектуры и строительства предложения о прекращении действия аттестатов соответствия также в случаях ненаправления уведомления о начале производства строительно-монтажных работ, когда его направление является обязательным» [7].

Что касается итогов данной заседания, то выступающие высказались против упразднения созданной при Минстройархитектуры комиссии по решению спорных вопросов, возникающих при аттестации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также руководителей и специалистов. Данная позиция была мотивирована тем, что в разные годы существовали разные классификаторы руководителей и специалистов. В настоящее время привязка к действующему общегосударственному классификатору Республики Беларусь «Профессии рабочих и должности служащих» (ОКРБ 006-96) без учета полученных специальностей представляется некорректной. Комиссия анализирует изучаемые дисциплины, которые по своим часам сопоставимы с дисциплинами, изучаемыми в настоящее время, в трактовке новых специальностей.

Что касается предложения: органы государственного строительного надзора направляют в Министерство архитектуры и строительства предложения о прекращении действия аттестатов соответствия также в случаях ненаправления уведомления о начале производства строительно-монтажных работ, когда его направление является обязательным, данный вопрос является вопросом законодательства о самовольном строительстве, а не законодательства об аттестации [7].

Несмотря на то, что многие советы занимают активную позицию в области реализации своих полномочий, в нашей стране все же прослеживается отрицательная статистика деятельности советов по сравнению с опытом зарубежных стран. В первую очередь это связано с тем, что абсолютное большинство решений советов имеют рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения. В связи с этим, в Республике Беларусь ведется работа по налаживанию активной деятельности общественных советов в стране. Так, например, в 2011 году на базе агроусадьбы «Мазурный берег» в Миорском районе в рамках совместного проекта БОО «Отдых в деревне» и Европейского центра эко- и агротуризма Германии был реализован проект, посвященный налаживанию работы общественных советов по развитию агроэкотуризма [9]. Представители усадеб, местных органов власти, хозяева сельских усадеб из всей области положительно оценили опыт реализации данного проекта. За полтора года реализации данного проекта было реализовано множество инициатив: кулинарные фестивали и конкурсы, первый слет агроусадьб Витебской области, заработали «зеленые» маршруты, проведены стажировки, семинары, тренинги.

Положительным примером создания и деятельности общественного совета в Республике Беларусь является Общественный Совет по нравственности, созданный в 2009 году. Почему данный Совет является положительным опытом? Дело в том, что, в идеале, состав общественного совета должен напрямую зависеть от целей, ради которых он создан. Так, Совет по нравственности является совместным общественным органом, учредителями которого выступили Белорусская Православная Церковь и Союз писателей Беларуси при поддержке Президента нашей страны.

Митрополит Филарет, выступая на собрании, отметил, что Президент поддержал идею создания совета и «выразил понимание обеспокоенности Церкви нравственным состоянием общества». Целью Совета является содействие духовному оздоровлению нации, утверждению в белорусском обществе высоких нравственных принципов. Эту цель предполагается достигать путем принятия советом заключений, рекомендаций, обращений к телерадиокомпаниям, периодическим изданиям, театрам, кинотеатрам, издательствам, учреждениям образования, культуры, науки. В состав Совета вошли все руководители всех традиционных вероисповеданий страны: Православной, Римско-католической, Лютеранской церквей, Иудаизма и Ислама, а также несколько десятков видных деятелей искусства, образования и спорта [10].

Итак, таким образом, был проведен небольшой анализ деятельности общественных советов в Республике Беларусь. Следует отметить, что, несмотря на отсутствие единого нормативного правового акта, в нашей стране все же прослеживается определенная динамика развития данного института. Однако существует некая проблема в деятельности общественных советов. Данная проблема выражается в рекомендательном характере решений вышеназванных структур. Системе государственной и местной власти следует стремиться к установлению обязательного характера их решений, ведь именно посредством советов народ может четко взаимодействовать с органами государственной и местной власти путем, например, более легкой процедуры изменения нормативных правовых актов через данные структуры.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Смоляноко, О. Общественные советы в Республике Беларусь [Информационный ресурс] / О. Смоляноко // Центр правовой трансформации. – 2011. – Режим доступа: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/obshhestvennye-sovety-v-respublike-belarus> – Дата доступа: 15.05.2019.

2. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] Директива Президента Республики Беларусь 31 декабря 2010 № 4 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Смолянюк, О., Чаусов, Ю. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика [Информационный ресурс] / О. Смолянюк, Ю. Чаусов //Медисонт. – 2011. – Режим доступа : <https://by.odb-office.eu/files/docs/Pravovoe-regulirovanie-obschestvennyh-sovetov.pdf>. – Дата доступа: 15.05.2019
4. План работы общественно-консультативного (экспертного) совета по развитию предпринимательства при Министерстве здравоохранения на 2018 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minzdrav.gov.by/upload/dadvfiles/%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D.pdf>. – Дата доступа: 13.09 2019.
5. Об утверждении санитарных норм, правил и гигиенических нормативов [Электронный ресурс] Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь 1 ноября 2011 № 110//ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. Об утверждении Инструкции о порядке проведения экспертизы временной нетрудоспособности [Электронный ресурс] Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь 24 декабря 2014 № 104//ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
7. План работы общественно-консультативного (экспертного) совета по развитию предпринимательства при Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь на 1-е полугодие 2018 года [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.mas.by/ru/informacia/> – Дата доступа: 13.09 2019.
8. О некоторых вопросах аттестации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, руководителей, специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области строительства [Электронный ресурс] Постановление Совета Министров Республики Беларусь 21 марта 2014 № 252//ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
9. Belarussian association «Country escape» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ruralbelarus.by/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37:05092011&catid=3:osnovnye-novosti&Itemid=2&lang=en](http://www.ruralbelarus.by/index.php?option=com_content&view=article&id=37:05092011&catid=3:osnovnye-novosti&Itemid=2&lang=en). – Дата доступа: 13.09 2019.
10. Белорусская православная церковь Минская духовная семинария [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://minds.by/news/20090709\\_13-23-06#.XYj2SiDVLIU](https://minds.by/news/20090709_13-23-06#.XYj2SiDVLIU). – Дата доступа: 13.09 2019.