

Сегодня качество юридической услуги можно свести к выработке исполнителем услуги наиболее оптимального варианта разрешения правовой проблемы, имеющейся у заказчика.

Таким образом, на основе обозначенных выше характеристик предлагается авторское определение. Итак, юридическая услуга – это моментально потребляемая заказчиком информация, позволяющая сконструировать наиболее оптимальный механизм правового регулирования ситуации, за разрешением которой заказчик обращается к исполнителю юридической услуги.

#### Список использованных источников

1. Санникова, Л.В. Услуги в гражданском праве России / Л.В. Санникова. – М. : Волтерс Клувер, 2006.
2. Баранников, М.С. Оказание услуг как объект гражданских прав / М.С. Баранников // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 1.
3. Принципы международных коммерческих договоров УНИДРУА 2010 / пер. с англ. А.С. Комарова. – М. : Статут, 2013.
4. Принципы международных коммерческих договоров / пер. с англ. А.С. Комарова. – М. : Междунар. центр финансово-экон. развития, 1996.
5. Накушнова, Е.В. Критерии качества правовых услуг / Е.В. Накушнова // Современ. право. – 2013. – № 9.
6. Брагинский, М.И. Актуальные проблемы гражданского права / М.И. Брагинский. – М. : БЕК, 1998.

Дата поступления в редакцию: 20.09.17

*I.S. Nepomnyashchaya, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Civil Law Disciplines Volgograd Academy of the MIA of Russia*

THE CONCEPT OF LEGAL SERVICES AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF OBJECTS OF CIVIL RIGHTS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION ACCORDING TO THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

*This article considers the special features of the legal category of «legal service», allowing to identify this kind of services in the system of objects of civil rights. Also the author discusses the problem of defining quality categories characterizing legal services as such. Based on the analysis of existing problems of legal regulation of activity on rendering of legal services proposed a number of changes to the current Russian legislation.*

*Keywords: legal service, soft result, the quality of the services, contractor services.*

УДК 351/354Т35

**О.Д. Тереник**, соискатель кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета  
(e-mail: [terenik71@mail.ru](mailto:terenik71@mail.ru))

#### АССОЦИАЦИИ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Рассматриваются вопросы законодательного закрепления и совершенствования ассоциаций Советов депутатов и Национальной ассоциации местных Советов депутатов. Анализируются положения законодательства о некоторых полномочиях, предоставленных органам местного самоуправления, их функциональной направленности и задачах.*

*Обосновывается актуальность и значимость организации ассоциаций местных Советов депутатов для усовершенствования функционирования местного самоуправления на современном этапе.*

*Ключевые слова: государственное устройство, местное управление, местное самоуправление, ассоциация Советов депутатов.*

Становление и развитие местного самоуправления в Республике Беларусь – многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов демократического государства и гражданского общества. Особенности развития белорусского государства диктует настоятельную необходимость специфики форм и методов реформирования в нем местного самоуправления для совершенствования его структуры [1, с. 147–168]. В этой связи возникает необходимость теоретического исследования развития местного самоуправления, функционирования его органов.

Одной из основных проблем на данный момент выступают пробелы в нормативном правовом регулировании, отсутствие детального регламентирования некоторых вопросов в области организации и осуществления местного самоуправления.

Становление местного самоуправления в постсоветских республиках можно отнести к началу 90-х гг. XX в. Так, Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» был одобрен общественностью и положительно оценен аналитиками, так как расширял полномочия Советов, тем самым укрепляя их самостоятельность в правовом и финансово-экономическом аспектах. При этом следует отметить, что для того периода в указанном Законе была отражена идея субсидиарности. Но самым значимым было то, что его содержание в некоторых вопросах отвечало духу Европейской хартии местного самоуправления, так как местные органы самоуправления рассматривались как структуры территориальных сообществ граждан, проживающих на определенной территории и действующих в рамках закона. Это был программный документ, впервые закрепляющий возможность органов местного самоуправления объединяться в ассоциации (союзы) для выполнения общих задач и совместного решения проблем. Но в дальнейшем вопрос о правовом регулировании создания ассоциаций органов местного самоуправления детально урегулирован не был, хотя необходимость тем не менее назревала. Так, в Беларуси в 2000 г. проходил съезд Советов, в резолюции которого указывалось на необходимость создания органа, координирующего деятельность местного самоуправления. В связи с этим следовало провести реформирование, направленное на повышение значимости местного управления и самоуправления.

Так, при Администрации Президента в 2001 г. было образовано Управление по работе с местными Советами депутатов, основной задачей которого являлась организация взаимоотношений с органами местного самоуправления.

Постановлением Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 2007 г. № 390 при Совете Республики был образован совещательный коллегиальный орган – Совет по взаимодействию органов местного самоуправления. Основным назначением нового органа явилась координация деятельности между органами местного самоуправления и государственными органами.

Следует полагать, что дополнение Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон) ст. 7, содержащей положение о возможности создания органами местного самоуправления объединений в форме ассоциаций Советов, Национальной ассоциации местных советов депутатов в Республике Беларусь, внесено для содействия эффективному функционированию Совета по взаимодействию органов местного самоуправления.

Так, создание ассоциаций Советов депутатов прежде всего основывается на положениях ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления, где указано: «Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес».

В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств» [2].

В той же ст. 7 названного выше Закона указано: «Советы в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать объединения в форме ассоциаций Советов депутатов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов».

Помимо вышеуказанного Закона правовую основу составляют: Гражданский кодекс Республики Беларусь, Бюджетный кодекс Республики Беларусь.

Как было указано выше, интересующим нас является вопрос состояния правовой базы создания и функционирования ассоциаций Советов депутатов и Национальной ассоциации мест-

ных Советов депутатов в современный период государственного устройства. В связи с этим необходимо провести анализ состояния правового регулирования вопросов в данной области.

Тот же Закон наделяет ассоциации Советов статусом некоммерческого юридического лица. В связи с этим основой правового регулирования будут выступать и положения гражданского законодательства, регулирующие создание и деятельность некоммерческих юридических лиц.

В положениях Закона не урегулирован ряд организационных вопросов относительно деятельности ассоциаций. Таким образом, полагается необходимым внесение в Закон дополнений, регулирующих: членство в ассоциациях, формы и методы взаимодействия с центральными органами государственной власти и управления, иными организациями и территориальный статус ассоциаций. Здесь важно понимать, что от территориальной принадлежности зависит специфика содержания деятельности ассоциации. Также кроме республиканского, регионального и местного уровней следует узаконить возможность участия ассоциаций Советов в международных ассоциациях местного самоуправления. Предполагаемые меры выведут на более высокий уровень и откроют перспективы сотрудничества, что положительно скажется на обмене опытом и более эффективном решении вопросов местного значения.

Так, особый акцент видится во взаимодействии ассоциаций Советов депутатов с Советом по взаимодействию органов местного самоуправления как коллегиальным, совещательным и координационным органом.

Одним из основных условий образования юридического лица в соответствии с гражданским Кодексом (ст. 46) является наличие уставного капитала, т. е. имущественная база. В п. 2 ст. 7 Закона содержатся положения о том, что имущество ассоциаций Советов образуется из членских взносов и иных источников. Финансирование деятельности названных ассоциаций осуществляется за счет принадлежащих им денежных средств и иного имущества, в том числе полученных от приносящей доходы деятельности, безвозмездной (спонсорской) помощи, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

И здесь возникают вопросы. Во-первых, где в Бюджетном кодексе статья, содержащая указания об уплате Советами членских взносов? Во-вторых, из каких иных источников? Если обратиться к п. 2 ст. 56 ГК, то следует отметить, что белорусский законодатель акцентирует внимание на взаимоотношениях органов местного государственного управления с другими органами в экономической сфере. В частности, «содействуют созданию государственных объединений, ассоциаций (союзов), хозяйственных групп, коммерческих организаций, обеспечению их хозяйственной деятельности материально-техническими ресурсами из местных фондов». Следовательно, иным источником, образующим имущество ассоциаций Советов и их финансирование, будет выступать местный бюджет. Получается, что в Бюджетный кодекс необходимо внести дополнения относительно статьи доходов от членских взносов Советов. Финансовые средства, из которых формируется имущество ассоциаций, и их финансирование должно ежегодно закладываться в статьи расходов местных бюджетов.

Заслуживающим внимания выступает факт относительно финансирования деятельности ассоциаций Советов от приносящей им доходы деятельности. Если ассоциация Советов – некоммерческая организация, то каким образом ее деятельность будет приносить доходы?

Вышеизложенное указывает пробелы в правовом урегулировании финансово-экономического обеспечения ассоциаций Советов депутатов. А это, что следует заметить, – основной вопрос, без решения которого положения законодательства будут носить формальный характер.

В соответствии с гражданским законодательством правосубъектность юридического лица возникает с момента его государственной регистрации. Положения Декрета Президента Республики Беларусь от 16 января 2009 г. № 1 «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования» регламентируют порядок регистрации некоммерческих хозяйствующих субъектов – ассоциаций (союзов). Более детально процедура регистрации урегулирована в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2009 г. № 114 «О некоторых вопросах государственной регистрации субъектов хозяйствования», т. е. речь здесь идет о требованиях к форме заявления, сроках, образцу свиде-

тельства государственной регистрации, последствиях и основаниях отказа в государственной регистрации и т. д.

Итак, правовая база создания и функционирования ассоциаций Советов депутатов есть, но для повышения функциональности, удобства применения положения вышеуказанных нормативных правовых актов их целесообразно объединить в один документ.

В ст. 7 Закона лаконично указан перечень задач, поставленных законодателем перед ассоциациями Советов. В частности, ассоциации должны обеспечивать: эффективное осуществление Советами своих полномочий; защиту общих интересов; оказание взаимопомощи в решении вопросов местного значения; иное содействие осуществлению функций местного самоуправления.

Как видится, перечень краткий, но не исчерпывающий, так как к иному содействию можно отнести любую деятельность, не запрещенную законом. И здесь содержание вышеуказанных задач требует более подробного рассмотрения и анализа.

Как может ассоциация Советов способствовать эффективному осуществлению Советами своих полномочий? В данном случае прежде всего предполагается какая-либо организационная или методическая поддержка. Например, речь может идти об активизации налаживания связей с населением, проживающим на определенной территории, с помощью средств массовой информации для повышения их информированности, осведомленности. Это предоставит возможность активизации обратной связи с населением, что является очень важным и требующим внимания вопросом. Так как сегодня большой пласт населения мало информирован о деятельности органов местного самоуправления, неграмотен в правовом аспекте, это влечет низкую активность населения в работе местного самоуправления. Для решения этой задачи необходимо использование перспективного опыта организации обучающих семинаров по повышению квалификации служащих, внедрение каких-либо новых форм и методов работы и т. д.

Но чтобы понять, насколько данная деятельность эффективна, необходимо ее систематически оценивать и проводить мониторинг. Сравнивая его результаты, можно сделать вывод о недоработках или, наоборот, положительных моментах, т. е. оценить результативность и эффективность работы. Так, видится, что данную функцию логично возложить на ассоциации Советов. Проведение оценки и мониторинга должно основываться на нормативной правовой базе. Но в законодательстве Республики Беларусь нет акта, регламентирующего эту процедуру. В этой связи можно или разработать нормативный правовой акт «Об оценке и проведении мониторинга деятельности Советов депутатов в Республике Беларусь», или внести дополнения в существующий Закон, более детально расписав вышеобозначенное полномочие с указанием системы оценки, т. е. порядка сбора и процедуры обработки полученной информации, критериев ее оценки. При этом потребуются материально-техническое обеспечение, затраты человеческих ресурсов.

Сегодня существует организация «Русский регистр», осуществляющая аудит системы менеджмента качества (СМК) в различных областях, но предположительно возможно наличие и другого подхода. Более упрощенный вариант – это введение в устав ассоциации Советов перечня задач процедуры проведения анализа и обобщения практической деятельности Советов с последующей выработкой предложений и рекомендаций по совершенствованию их деятельности для повышения ее эффективности.

Относительно защиты общих интересов первоочередным возникает вопрос о четком определении интересов: на местном или республиканском уровнях? И ответ здесь зависит от территориальной принадлежности ассоциации Советов. Например, местные (собственные) интересы возникают относительно вопросов жизнеобеспечения: уровня жизни, инфраструктуры, услуг здравоохранения, трудовой занятости, социального обеспечения. В области производственно-промышленной сферы: уровня и перспектив развития экономики, сельского хозяйства; состояние спроса и предложения и т. д. Иными словами, составляющих социально-экономических программ развития определенного региона. Местные Советы депутатов, организации территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, некоммерческие объединения жителей определенной территории являются носителями вышеуказанных местных интересов. Общенациональные интересы органов МСУ заключаются в законодательном закреплении норм, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления, правовом

обеспечении (принципы, признаки объем полномочий, компетенции МСУ и т. д.). Существенными вопросами здесь также будут выступать вопросы международного сотрудничества органов МСУ, т. е. более глобальные направления деятельности.

Итак, следует подчеркнуть, что у ассоциаций довольно широкий спектр направлений деятельности касательно защиты общих интересов, но для законодательного закрепления необходимо выделить общую траекторию, конкретизировать общие цели, задачи органов местного самоуправления.

Каким же образом ассоциации могут защитить интересы местного самоуправления? Думается, что прежде всего это отстаивание позиции местного самоуправления при взаимодействии с государственными органами власти. Тем самым учитываются интересы МСУ в процессе осуществления государственной политики по всем ее направлениям. Например, на практике ассоциации могут выступать членом Совета по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики как координирующем органе. Оценивая и анализируя эффективность деятельности органов местного самоуправления, ассоциации должны выявлять проблемные вопросы и с учетом этого разрабатывать рекомендации и программы по совершенствованию деятельности МСУ, содействовать в материальном обеспечении запланированных мероприятий. Свои предложения, рекомендации, программы ассоциации могут представлять в Совет по взаимодействию органов местного самоуправления для более эффективного урегулирования вопросов, принимая во внимание общественные и государственные интересы, проведение государственной политики в целом, или же участвовать с предложениями в разработке государственных программ.

В международном сотрудничестве ассоциации могли бы также выступать членами международных ассоциаций по поддержке и развитию местного самоуправления. Но все это должно иметь законодательное подкрепление в соответствующем законе.

Очень важным моментом является содействие ассоциаций результативному и эффективно-му взаимодействию Советов депутатов и некоммерческих объединений граждан (ОТОСы, старосты, инициативные группы граждан), которые наиболее заинтересованы в реализации и защите местных интересов. Иначе говоря, необходимо налаживать «обратную связь» с населением, активизировать его к участию в местном самоуправлении. Совершенно очевидно, что ассоциации Советов – важное звено в системе государственного устройства, чья роль в формировании и осуществлении местного самоуправления на различных уровнях очень значима.

Следующая задача ассоциаций, указанная в Законе, – оказание взаимопомощи в решении вопросов местного значения. И здесь возникают вопросы. Во-первых, относительно субъектов, т. е. кому оказывается взаимопомощь: членам ассоциации или органам территориального общественного самоуправления? Во-вторых, будут ли входить в этот круг исполкомы, так как они тоже участвуют в решении вопросов местного значения, хотя и не являются органами МСУ? Это взаимодействие ассоциаций с исполкомами видится необходимым, так как предмет один, и работа в тандеме в одном направлении всегда приносит более положительные результаты. Для этого должна быть разработана нормативная правовая основа именно в разрезе взаимодействия ассоциаций Советов и исполкомов. При этом выбор формы сотрудничества следует предоставить ассоциациям Советов.

Не стоит забывать, что ассоциации не имеют публично-властных полномочий как органы МСУ, они только правомочны рекомендовать.

Здесь следует обозначить ряд задач ассоциаций по оказанию взаимопомощи органам МСУ в решении вопросов местного значения:

- обеспечение информационно-технических условий;
- организация правового всеобуча служащих и членов органов МСУ;
- организация в необходимых случаях незапланированных собраний членов ассоциации для обсуждения безотлагательных вопросов местного значения;
- создание при ассоциации редакции по изданию какого-либо периодического издания (журнала, газеты) для систематического информирования населения о работе органов МСУ, а также осуществления публикаций по проблемным вопросам самими гражданами;

проведение анализа работы органов МСУ;  
организация повышения квалификации членов и сотрудников органов МСУ;  
проведение консультаций по интересующим вопросам в сфере МСУ.

Но перечисленные задачи относятся только к одной части компетенций Советов. В соответствии с законодательством Советы правомочны осуществлять сотрудничество и на договорной основе, т. е. в хозяйственной сфере для социально-экономического развития и улучшения качества жизни населения. Следует отметить, что это является наиболее значимым аспектом, однако на практике субъектами договорных правоотношений часто выступают исполкомы. Например, в Республике Казахстан ситуация аналогична. Акиматы как местные исполнительные органы, управляющие коммунальной собственностью, также часто выступают стороной в договорных правоотношениях.

Анализ положений п. 1 ст. 11 Закона показывает, что Советы в первую очередь должны действовать в общегосударственных интересах. А ведь Совет – это выборный орган для представления и защиты в первую очередь интересов граждан, что касается природы, смысла МСУ, его принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления.

В том же Законе (п. 1.1 ст. 17) содержится положение о том, что Советы представляют интересы соответствующей административно-правовой единицы. Следовательно, опять-таки превагируют интересы государства в первую очередь, а интересы граждан, местного сообщества отодвигаются на второй план.

Полагаем, что интересы государства должны представлять и защищать государственные органы, но не органы МСУ.

Итак, рассмотрев некоторые положения законодательства, регламентирующего создание и функционирование ассоциаций Советов депутатов, национальной ассоциации местных Советов депутатов, можно сделать выводы, на основе которых видится востребованным рассмотреть предложения рекомендательного характера.

В ст. 7 Закона, содержащей положения об ассоциациях Советов, не урегулирован ряд организационных вопросов. Полагается необходимым дополнить Закон положениями, регулирующими: членство в ассоциациях, формы и методы взаимодействия с центральными органами государственной власти и управления, иными организациями и территориальный статус ассоциаций, так как от территориальной принадлежности зависит содержание деятельности ассоциаций. Также кроме республиканского, регионального и местного уровней следует разработать правовую основу для участия ассоциаций Советов в международных ассоциациях по поддержке и развитию местного самоуправления.

Внести в Закон «О Совете по взаимодействию органов местного самоуправления» положения о его взаимодействии с ассоциациями Советов депутатов, Национальной ассоциацией Совета местных депутатов при Совете Республики, урегулировав их детально.

Внести в Бюджетный кодекс Республики Беларусь дополнения относительно статьи доходов от членских взносов Советов. Уточнить при этом, что финансовые средства, из которых формируется имущество ассоциаций, и их финансирование, должны ежегодно закладываться в статьи расходов местных бюджетов.

Финансово-экономическая основа является самым существенным вопросом. В этой связи необходимо конкретизировать в Законе источники финансирования деятельности ассоциаций Советов, в частности от какой приносящей им доходы деятельности. Если ассоциация Советов – некоммерческая организация, каким образом ее деятельность будет приносить доходы?

Посредством привлечения специалистов, экспертов ассоциациям следует разработать методический материал, который бы являлся вспомогательным документом по направлениям деятельности Советов в сфере местного самоуправления.

Процедура оценивания и проведения мониторинга эффективности деятельности Советов должно основываться на нормативной правовой базе. В законодательстве Республики Беларусь нет акта, регламентирующего эту деятельность. В этой связи можно или разработать нормативный правовой акт «Об оценке и проведения мониторинга деятельности Советов депутатов в Республике Беларусь», или внести дополнения в существующий Закон, более детально конкретизировав вышеуказанное полномочие.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно определить функциональную направленность ассоциаций Советов:

обозначить круг общих интересов органов местного самоуправления, определить общую траекторию направления деятельности, определить цели, задачи и внести предложение об их законодательном закреплении;

выбрать формы взаимодействия с органами государственной власти;

сформировать с последующим закреплением предложения, рекомендации, программы в Совет по взаимодействию органов местного самоуправления;

вносить свои предложения по формированию механизма взаимодействия органов местного самоуправления с Правительством и другими органами государственной власти;

вступить в международные ассоциации по поддержке и развитию местного самоуправления;

содействовать результативному и эффективному взаимодействию Советов депутатов и некоммерческих объединений граждан (ОТОСы, инициативные группы граждан);

вносить предложения в законодательный орган об урегулировании взаимодействия ассоциаций Советов и исполкомов;

подготовить программу мероприятий, направленных на активизацию населения к участию в работе органов местного самоуправления (местные референдумы, местные собрания, сходы, инициатива граждан);

выработать ряд задач ассоциаций по оказанию взаимопомощи органам МСУ в решении вопросов местного значения;

активизировать осуществление сотрудничества Советов на договорной основе, т. е. в хозяйственной сфере для социально-экономического развития и улучшения качества жизни населения.

Совершенно очевидно, что ассоциации Советов – особое звено в системе государственного устройства. Это является положительным примером для других Республик постсоветского пространства, например, Казахстана, в законодательстве которого отсутствует данный институт. Но вместе с тем предстоит большая работа по созданию фундаментальной нормативной правовой базы, отвечающей духу времени, для совершенствования правового регулирования, необходимого для реального и эффективного функционирования местного самоуправления в Республике Беларусь

#### Список использованных источников

1. Шинкарев, В.В. Местное самоуправление: проблемы реформирования : монография / В.В. Шинкарев. – Минск : БГПУ, 2005.
2. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://evolutio.info/content/view/245/38/>. – Дата доступа: 04.06.2017.

Дата поступления в редакцию: 27.06.17

**O.D. Terenik**, Applicant of the Department of Constitution Law of the Faculty of Law of Belarusian State University  
ASSOCIATIONS OF ADVICES OF DEPUTIES IN REPUBLIC OF BELARUS: QUESTIONS OF THE LEGAL ADJUSTING

*The author establishes the fact of necessity and expediency of the legislative fixing and perfection of such institute, as an association of Advices of deputies and National association of local Advices of deputies. Analyzing the positions of legislation about some plenary powers given to the organs of local self-government, their functional orientation and tasks, accents attention on the state of the legal adjusting of associations of Advices of deputies in accordance with Constitution of Republic of Belarus.*

*On the basis of analysis of normatively-legal acts in this area the author grounds actuality and meaningfulness of associations of local Advices of deputies for the improvement of functioning of local self-government on the modern stage.*

*In the work are considered: organizational questions of activity of associations of Advices of deputies; possibility of collaboration with Council of co-operation of organs of local self-government at Advice of Republic of National collection of Republic of Belarus, financial-economic basis of associations. The analysis of the legislatively fixed tasks of associations of Advices is conducted in the aspect of possibility of their practical realization, and, where maybe, is made a suggestion on questions of perfection of legislation in this area.*

*Keywords: state structure, local government, local self-government, association of Advices of deputies.*