

ВЕСТНИК

2002, №2

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

УЧЕБНЫЙ ВИЗИТ В ШВЕЦИЮ

В период с 17 по 24 февраля 2002 года состоялся визит белорусских специалистов в Швецию. Визит был организован в рамках совместного белорусско-шведского проекта "Поддержка демократического развития и местного самоуправления в Беларуси". Проект выполняют Общественное объединение "Фонд имени Льва Сапегі" и Шведская ассоциация местных властей. Группа состояла из 18 человек, 14 из которых – председатели областных и районных Советов. Целью визита было изучение системы местного самоуправления в Швеции, а также деятельность Ассоциаций местных властей. Программа визита была очень насыщенной и интересной.

Состоялся ряд интересных встреч в Парламенте (Рикстаге), Министерстве финансов, Избирательной комиссии г.Стокгольма и в Посольстве Беларуси в Швеции. Для нас также были организованы посещения муниципалитетов городов Норталье и Содерталье, во время которых мы имели возможность познакомиться с деятельностью шведских коммун, встретиться с депутатами и муниципальными служащими.

Мы также имели возможность детально ознакомиться с деятельностью Шведской ассоциации местных властей и Ассоциацией местных властей округа Стокгольм. Мы узнали об услугах, которые оказывают эти организации своим членам, о финансировании их деятельности, об их структуре.

В целом поездка была очень полезной и показала все преимущества и блага действенного и эффективного местного самоуправления по сравнению с системой чисто административного управления. В первую очередь это ощущают граждане, перед которыми органы местного самоуправления несут ответственность и ими избираются.

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

| | |
|------|---|
| С.1 | Учебный визит в Швецию |
| С.2 | В.СИДОРЧУК. Концепция развития самоуправления |
| С.6 | М.ЧУДАКОВ. Конституция РБ и Европейская Хартия местного самоуправления |
| С.9 | М.ПЛИСКО. Самоуправление и его сущность |
| С.11 | Информация об ОО "Фонд имени Л.Сапегі" |

Нас приятно удивила атмосфера открытости и доброжелательности. Шведская сторона проявила заинтересованность развитии контактов с белорусскими местными Советами по типу "городов-побратимов". Союз Балтийских городов приоткрыл дверь для вступления в эту влиятельную и авторитетную организацию и белорусских городов. При этом было подчеркнуто, что немаловажным также является и мнение ОО "Фонд имени Льва Сапегі" об потенциальных городах-кандидатах.

Визит был очень хорошо организован не только с точки зрения обучения, но также и в бытовом плане. Нам были созданы комфортные условия на весь период нашего пребывания. То, что визит прошел успешно, во многом заслуга г-на Карла Кнутсона (Karl Knutsson), руководителя проекта со шведской стороны, и от имени всей группы выражаем ему глубокую признательность и благодарность.

Мирослав КОБАСА,
главный редактор
бюллетеня «Вестник
самоуправления»

Валерий СИДОРЧУК,
кандидат юридических наук, доцент

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

1. Общие положения

Местное самоуправление в современных государствах составляет одну из основ демократического конституционного строя. Его место и роль в политической системе общества определяется тем, что этот уровень публичной власти наиболее приближен к гражданам, ими формируется и им непосредственно подконтролен в решении вопросов местного значения. Именно в руках самоуправления традиционно находятся школы, поликлиники; именно оно заботится о состоянии улиц и дорог местного значения, зеленых насаждениях, экологии, создает условия для развития предпринимательства. Без согласия органов самоуправления на территории Совета не могут возводиться новые объекты, осуществляться социально значимые проекты. Благодаря ему государство получает возможность освободиться от опеки локальных вопросов и сосредоточиться на функциях общегосударственного характера: внешняя политика, оборона, стратегия экономического развития и финансы, судебная власть, содержание общенациональной инфраструктуры. Высшему руководству страны нет необходимости при функционировании реального самоуправления заниматься судьбами регионов, поселков, микрорайонов, назначать директоров школ и главврачей. Люди сами определяют, что для них является первоочередным и полезным, а что нет.

Местное самоуправление – это власть для людей. Как ничто иное оно превращает каждого человека в личность, включает в социальные отношения, побуждая проявлять собственную инициативу, давая ощущение хозяина в своем селе, микрорайоне, городе. Местное (территориальное) сообщество приобретает черты «малой Родины», объединяющей различные поколения, семьи, коллективы. Именно через участие в делах местного сообщества шаг за шагом развивается политическое самосознание граждан и приобретаются навыки участия в общегосударственных делах, удовлетворяется главная человеческая потребность, заключающаяся в совместной жизнедеятельности.

Сила и ценность местного самоуправления состоят в его естественности и историзме. Поэтому его институты не могут создаваться произвольно и заново «с чистого листа». Без учета национально-исторических традиций местная власть будет сравнима с деревом без корней. Это касается территориальных границ самоуправлений, названий органов власти и должностных лиц. Гмины, коммуны, общины, Советы и иные территориальные сообщества, объединяемые общим понятием самоуправления, составляют обще-

ственно-политический фундамент современной Европы – Европы регионов.

Учет географических и исторических факторов исчерпывает национальную специфику. Все остальное в местном самоуправлении предопределяется единой сущностью, которая универсальна для всех стран и народов и основывается на общих человеческих ценностях. Каждый человек предпочитает достаток – бедности, уютный дом – лачуге. Все люди хотят жить достойно, решать свою судьбу сами, а не быть управляемыми сверху.

В историческом соревновании либеральная, организованная на принципах самоуправления местная власть доказала на бесчисленном множестве примеров очевидные преимущества перед чисто централизованным сверху донизу государственным управлением. Для большого государства мелкие проблемы повседневной жизни в силу их отдаленности от центра, быстрой и постоянной сменяемости оказываются неразрешимыми. Жизнь простых людей без «своей власти» превращается в «хождение по мукам». Их судьба мало интересует столичных чиновников, в то же время люди лишены реальной возможности самостоятельно управлять своей деревней, поселком, городом, районом.

Зарубежный и исторический опыт убедительно свидетельствует, что местное самоуправление, организованное на принципах выборности его органов населением, проживающим на конкретной территории, и самостоятельности в формировании и решении задач, наиболее эффективно. Ещё в 20-е годы XIX века было подмечено, что английская городская коммуна, обладающая максимальной самостоятельностью, славилась своими наилучшими достижениями в области благоустройства, и, наоборот, не было городов менее благоустроенных, чем русские города, всемерно связанные правительственной опекой.

Сегодня и в Беларуси после многочисленных попыток найти свой особый путь и экспериментов на государственном уровне следует признать классическое местное самоуправление, создать условия для формирования правовой, территориальной, личностной и организационной основ муниципальной власти и её реальной финансово-экономической самостоятельности. Примечательно также, что восстановление стран Европы после второй мировой войны и коммунистического господства началось с возрождения местного самоуправления.

2. Предназначение концепции

Далеко не все преобразования в административно-политической сфере сопровождались разработкой программных документов. Но более чем

десятилетний опыт попыток вычленения местной власти из централизованного государства, так и не давший ощутимых результатов, вызывает необходимость системного осмысления вставшей проблемы. Необходимо предложить такую модель местной власти, от которой невозможно будет отказаться, не продемонстрировав при этом нежелания выполнить требования по формированию эффективного государства. Следует учитывать, что главным тормозом на пути повышения эффективности местной власти является субъективный фактор, которому удается предотвращать реализацию объективных процессов, которые получили своё развитие во всех без исключения европейских странах. Концепция должна стать научно выверенным проектом организации системы местной власти в Беларуси, базирующемся на принципах Европейской хартии местного самоуправления и учитывающим местную специфику.

В современных условиях местная власть в системе общественно-политических отношений должна занять промежуточное положение между личностью и государством. Европейская хартия местного самоуправления (ст.4) предусматривает, что «самоуправляющиеся территориальные общности имеют право в рамках закона заниматься всеми вопросами, которые не исключены из сферы их компетенции или не переданы другим инстанциям. Осуществление государственных полномочий в целом входит в круг обязанностей в первую очередь тех учреждений, которые ближе всего к гражданам». Поэтому концепция должна предусмотреть децентрализацию государственной власти через размежевание ее полномочий между органами государственного управления и территориальными сообществами. Необходимо учитывать, что на всей территории страны должны осуществляться одновременно как государственная власть, так и местное самоуправление. Чрезвычайно важно объективно определить наиболее низкий территориальный уровень, на котором будут создаваться органы государственного управления, и наиболее высокий территориальный уровень, на котором целесообразно функционирование органов местного самоуправления. В качестве главного критерия при этом может являться только возможность эффективного решения органами государственного управления и местного самоуправления на соответствующем уровне вопросов государственного или местного значения. Нормативное решение данной проблемы может быть обеспечено в рамках Законов «О территориальных органах правительственной администрации в Республике Беларусь» и «О местном самоуправлении в Республике Беларусь».

3. Порядок разработки концепции

Особенностью концепции является ее исключительная интеллектуальная сложность и всеохватывающая общественно-политическая значимость, в том числе и из-за необходимости решения судьбы обширного слоя управленцев-исполнителей,

которые «даже веники из угла в угол переставляют только по команде начальников» и не заинтересованы в переходе к новому стилю работы, требующему ответственности и постоянного доказывания обоснованности карьерных претензий в условиях жесткой конкуренции. Проект концепции должен быть выверенным, но в то же время не идеальным, а реальным, потому что в любом ином случае попытка ее реализации будет обречена на неудачу. Все это обуславливает необходимость для достижения конечного результата создать две рабочие группы. Учитывая, что в парламенте в качестве органа регионального представительства функционирует Совет Республики, то именно он может выступить организационным центром разработки одного варианта проекта. Другой вариант может быть разработан в рамках негосударственных структур, возможно даже при поддержке Конгресса Местных и Региональных Властей Совета Европы. К участию в работе обеих групп должны быть привлечены депутаты местных Советов, служащие аппаратов местных органов власти, заинтересованные граждане.

На следующем этапе согласованный проект концепции следует утвердить Указом Президента, что придаст ей нормативность, а также позволит учесть менталитет белорусских чиновников, которые уже привыкли более ответственно относиться к исполнению актов Президента. Наименование указа может быть следующее: «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь».

С учетом уже проделанной работы срок подготовки проекта концепции может быть определен в 3-5 месяцев. Методологической основой осуществляемых мероприятий, с одной стороны, должны выступать национально-исторические традиции белорусского самоуправления, а с другой стороны – достижения других стран, заимствованные без изменений из Европейской Хартии местного самоуправления, Европейской Хартии городов, Модельного законодательного акта СНГ «Об общих принципах организации местного самоуправления». Перефразировав слова автора немецкого «экономического чуда» Л.Эрхарда, можно смело утверждать, что если белорусы начнут жить в соответствии с приведенными выше документами, то придут к тому же результату, что и другие народы, которые начали организовывать самостоятельно и ответственно жизнь территориальных сообществ несколько ранее.

4. Содержание концепции

Чтобы концепции можно было придать нормативное значение, она должна быть конкретной и включать основные параметры местной власти.

Оценка сегодняшнего состояния власти как монополюльно-государственной приводит к выводу, что без вторжения в ткань Конституции не обойтись. В первом разделе Основного закона необходимо зафиксировать принцип разделения власти между государственной (центральной) и

местной (самоуправление), что позволяет разграничить их сферы ведения в качестве государственных дел и дел местного значения. Здесь же следует в качестве самостоятельной формы собственности наряду с государственной предусмотреть муниципальную собственность, и в первую очередь право – собственности субъектов местного самоуправления на землю и другие природные ресурсы. Не будучи собственником, муниципальные образования объективно не могут решать какие-либо задачи и не отвечают критериям самостоятельности и ответственности. Юридическое закрепление муниципальной собственности на землю с учетом специфики городских и сельских условий будет первым этапом экономической и аграрной реформ. Ведь не может быть иного органа власти, кроме как местный, который мог бы во всех уголках страны проводить преобразования общегосударственного характера и в то же время максимально эффективно использовать местные возможности. При этом мы учитываем тот факт, что сердцевинной грядущих социально-экономических реформ станет привлечение частных, в том числе и иностранных капиталовложений. Реальной же стороной инвестиционных отношений может выступать юридически самостоятельная, обладающая материальными ресурсами местная власть. Мы отдаем себе также отчет в том, что в хозяйственно-экономической сфере главное предназначение любой власти состоит в создании оптимальных условий для развития частного предпринимательства. Преимущество местной власти заключается в ее всездесущности и восприимчивости к любым подвижкам в общественной жизни. Одной из главных предпосылок для выполнения задач органами местного самоуправления является передача в их собственность около 20-25% земель, которыми они могли бы самостоятельно распоряжаться, в том числе и для создания налогооблагаемой базы. В принципиальном плане упорядочение статуса всего государственного имущества может быть осуществлено лишь при «посредничестве» муниципалитетов. Государству следует как можно большее число объектов передать в муниципальную собственность, и в дальнейшем именно субъекты самоуправления должны принять решение об их юридической судьбе: то ли оставить в публичной собственности, то ли приватизировать. Именно местная власть может эффективно и с учетом интересов граждан провести приватизацию, но при условии её открытости и подотчётности населению.

В Конституции необходимо обозначить субъект самоуправления в качестве местного (территориального) сообщества (громады). Любые органы местной власти могут рассматриваться лишь как механизм реализации целей субъекта самоуправления – населения, проживающего на юридически обособленной территории.

Чтобы быть самостоятельным, субъект само-

управления должен располагать достаточной “управленческой силой”. Принято считать, что субъект самоуправления оптимально дееспособен при численности жителей в десять тысяч человек. Поэтому объективно встает вопрос о рационализации территориальной организации нашей страны, поскольку многие сельсоветы насчитывают менее одной тысячи жителей, а большинство из них – в пределах до двух тысяч жителей, которые проживают в 10-20 населенных пунктах, удаленных от центра до 15-20 километров.

Белорусская община как особое юридическое лицо публичного права должна формироваться с учетом нашей специфики (невысокая плотность населения, значительные расстояния между населенными пунктами, недостаточно развитая транспортная сеть). Эти особенности предопределяют повышенную роль форм непосредственного народовластия, таких как сельские сходы, сельские комитеты, сельские старосты, которые на общественных началах могут взять на себя функции власти в каждом населенном пункте. Традиционно на местном уровне активно проводятся местные референдумы, на которые выносятся вопросы о заключении межмуниципальных соглашений, размещения предприятий и т.п.

Вместе с тем основной формой осуществления властных полномочий должна оставаться деятельность органов местного самоуправления, прежде всего, избираемых населением. Перечень этих органов должен устанавливаться собранием депутатов и фиксироваться в уставе муниципального образования. Глава муниципального образования на переходном этапе должен избираться сессией местного представительного органа и выполнять одновременно функции по руководству исполнительным органом. Опираясь на исторические традиции, главу сельского муниципального образования следует именовать войтом, а городского – бургомистром (президентом). Данная должность может занимать также кандидатами, которые не проживают на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования должен иметь возможность выдвигать возражения относительно решений представительного органа самоуправления, если он считает, что конкретное решение противоречит интересам общины. Возражению следует придать отлагательное действие. При выдвижении возражения представительный орган местного самоуправления должен рассмотреть свое решение повторно и отменить (изменить) его либо подтвердить. Если решение представительного органа местного самоуправления будет опротестовано главой муниципального образования по мотивам нарушения законодательства, то в случае его подтверждения представительным органом при повторном рассмотрении глава муниципального образования должен иметь право обращаться в суд.

Представительный орган общины должен рас-

полагать обширными контрольными полномочиями относительно главы муниципального образования (войта, бургомистра). Он должен иметь право требовать от главы и должностных лиц местного самоуправления отчетов по всем вопросам общины. Местный Совет должен быть в состоянии освободить от должности главу муниципального образования до истечения срока полномочий большинством в две трети голосов.

Исключительно к компетенции муниципально-го совета следует отнести решение таких задач, как: организация выборов депутатов, исполнительного комитета и изменение его численности и персонального состава; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие нормативных правовых актов; установление местных налогов (сборов); создание (ликвидация, реорганизация) общественных учреждений и муниципальных предприятий; распоряжение имуществом общины и др. Именно представительный орган должен обладать исключительным правом на принятие решений по всем важным вопросам.

Муниципалитетам должно быть обеспечено право решать все вопросы местного сообщества в рамках законов под собственную ответственность (принцип всеобщей юрисдикции). Традиционно их задачи подразделяются на добровольные, обязательные и делегированные (государственные). Если исполнение каких-либо задач выходит за рамки возможностей одного муниципалитета, то несколько общин могут заключать публично-правовые соглашения и входить в объединения для реализации совместных проектов.

Для решения своих задач общины нуждаются в денежных средствах. Практика выработала три источника финансовых поступлений: закрепленные за самоуправлением налоги, государственные субсидии, компенсационные платежи (сборы и взносы за оказываемые самоуправлением услуги). В период становления самоуправления очень важно определить систему муниципальных финансов таким образом, чтобы она стимулировала развитие налогооблагаемой базы и улучшение материального положения граждан. Поэтому в бюджет общин следует направлять отчисления от налога с прибыли, поземельного налога, налога на недвижимость, подоходного налога с физических лиц по месту их жительства. В Беларуси необходимо упорядочить систему местных налогов с тем, чтобы они не устанавливались произвольно и не сковывали хозяйственную активность. Оправданы такие местные налоги, как: с владельцев собак, на охоту, на второе жилье и т.п. В концепции необходимо заложить основы предоставления финансовых субсидий общинам для устранения различий в их налоговом потенциале (общих и целевых). Особое значение следует отвести хозяйственной деятельности общин, найдя оптимальное сочетание между удовлетворением запросов населения и коммерцией. Получение прибыли не может стать доми-

нирующей целью коммунальных предприятий.

Поскольку местное самоуправление функционирует в соответствии с законами, принятыми нормативами, то концепция должна зафиксировать рамки государственного надзора за законностью принимаемых им решений и контроля за обоснованностью предпринимаемых действий. С другой стороны, грядущие преобразования неизбежно будут сопровождаться многочисленными "ненормативными" ситуациями, которые могут на удовлетворительном уровне разрешаться только очень авторитетными структурами в виде административных судов. Поэтому одной из институциональных составляющих муниципальной реформы должно стать введение административной юстиции.

5. Нормативно-правовое обеспечение концепции

В проекте концепции, подготовленной государственными структурами, предполагается принятие Кодекса местного самоуправления. Однако подлежащие разрешению при осуществлении муниципальной реформы вопросы настолько разнообразны, что охватить их в одном документе ни практически, ни теоретически невозможно. Поэтому в дополнение к вышеназванным целесообразно обсуждение следующего пакета законопроектов, охватывающих основные параметры местной власти:

- 1) о местном самоуправлении;
- 2) о статусе депутата представительного органа местного самоуправления;
- 3) о статусе муниципальных служащих;
- 4) об Ассоциациях (Союзах) местных органов власти;
- 5) об административном суде и об административном надзоре в Республике Беларусь;
- 6) о внесении изменений в Гражданский кодекс, Избирательный кодекс, Кодекс о земле, Закон об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства.

Законопроекты могут быть приняты в течение двух лет после утверждения концепции. В 2003 году предстоит проведение выборов депутатов местных Советов. В период их полномочий возможно формирование муниципальной собственности и изменение административно-территориального устройства. Выборы депутатов местных Советов в 2007 году могут пройти уже по новой системе муниципально-территориального устройства.

Как и в других странах, в Беларуси неизбежно сложится система местного самоуправления, поскольку сама совместная жизнь людей создает его необходимые объективные предпосылки. Временной фактор не имеет решающего значения, но искусственное торможение процесса самоорганизации населения не может быть оправдано. Государство должно проникнуться убеждением, что поддержка местного самоуправления – его конституционная обязанность.

Михаил ЧУДАКОВ,
кандидат юридических наук, доцент

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

История создания Конституции Республики Беларусь 1994 года весьма интересна и заслуживает отдельного изучения. Здесь мы затронем этот вопрос лишь по одному поводу. Автор этих строк, будучи членом Конституционной Комиссии Республики Беларусь и членом рабочей группы по созданию проекта Конституции, принимал участие в создании Конституции и в рамках этой деятельности в числе прочего достаточно активно работал над главой о местном управлении и самоуправлении. Нужно сказать, что эта глава, наряду с главой о Президенте, Преамбулой и ст. 17 о государственном языке, была в числе наиболее спорных, активно и непрерывно обсуждаемых и непрерывно изменяемых, уточняемых и подвергаемых критике.

Конституционная комиссия была создана 22 июня 1990 года (20 июля был утвержден её полный состав), и 24 июля 1991 года был составлен основной проект текста Конституции, который затем обсуждался на сессии Верховного Совета 11 ноября 1991 года. В этом проекте глава 8 имела два варианта: а) Местное управление и самоуправление; б) Местное управление.

Первый вариант был построен по схеме, которую разработчики назвали «муниципальной». По этому варианту граждане избирали Советы (вариант: рада), которые были правомочны решать все вопросы местного значения в соответствии с законодательством Республики Беларусь исходя из интересов населения данной территории. Советы должны были состоять из председателя, его заместителей, секретаря и советников. Это значит, что никаких депутатов избирать не предполагалось, советники и должны были быть квазидепутатами. Председателя Совета и советников планировалось избирать на пять лет. Заместитель председателя и секретарь должны были избираться советниками по предложению председателя Совета из числа советников на срок полномочий Совета. Планировалось, что лица (советники), избранные в состав Совета, не вправе заниматься никакой служебной и производственной деятельностью, кроме преподавательской и научной, не сопряженной с занятием штатных должностей.

Предполагалось, что председатель Совета должен был явиться высшим должностным лицом административно-территориальной единицы и осуществлять руководство деятельностью Совета. Советники должны были руководить отнесенными к их ведению сферами местного хо-

зяйства и управления, возглавлять соответствующие отделы Совета и выполнять иные функции, предусмотренные законодательством. На практике это означало, что избиратели будут избирать профессиональных работников и руководителей служб Совета, например, советника по культуре (возглавляет отдел культуры Совета), советника по промышленности (возглавляет соответствующий отдел), советника по финансам, по бюджету, по социальному обеспечению, по коммунальному хозяйству, по образованию и т.д. Там же говорилось, что Советы формируют свой бюджет, осуществляют контроль за его исполнением. Средства Совета не могли быть изъяты без его согласия, а в случае спора – без решения суда. Далее говорилось о самоуправлении граждан, осуществляемом через местные референдумы и через органы территориального общественного самоуправления. Закреплялись ежегодные отчеты Советов и лиц, входящих в их состав перед населением и право отзыва членов Совета, совершивших противоправные действия, либо не справляющихся со своими обязанностями: путем голосования граждан или лишения мандата по решению не менее двух третей голосов лиц, избранных в состав Совета.

Второй вариант представлял собой несколько модифицированную структуру местных Советов народных депутатов с избираемыми гражданами Советами, депутаты которых избирали исполнительные комитеты. Полномочия местных Советов по данному варианту были достаточно широки. По этой схеме Советы всех административно-территориальных единиц также должны были избираться населением на пять лет. Численный состав депутатов Советов должен был определяться законом. Председатель Совета должен был избираться не депутатами, а гражданами и являться высшим должностным лицом данной административно-территориальной единицы.

Состав исполнительного комитета утверждался местным Советом по предложению председателя Совета, а председатель Совета являлся по должности председателем исполнительного комитета. Решения Советов, решения и распоряжения исполнительных комитетов могли быть обжалованы в судебном порядке. Также предусматривалось право отзыва председателей местных Советов и депутатов. Проект закреплял положение о том, что подробную компетенцию и порядок деятельности должен был определять закон.

К сожалению, в то время составители проекта Конституции не использовали текст Европейской Хартии о местном самоуправлении, руководствуясь преимущественно теоретическими разработками и опытом зарубежных стран. Тем не менее, оба варианта предполагали существование реального самоуправления, т.к. органы местного самоуправления создавались путем свободных, тайных, равных, прямых и всеобщих выборов и имели реальную способность регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (ст.3 Европейской Хартии о местном самоуправлении). К сказанному можно добавить, что ст.119 главы 8 (вариант 2) упомянутого проекта Конституции гласила, что «Местные Советы правомочны решать все вопросы местного значения в соответствии с законодательством Республики Беларусь, исходя из интересов граждан, проживающих на их территории... Местные Советы разрабатывают программы экономического и социального развития своей территории и обеспечивают их реализацию; утверждают местный бюджет и осуществляют контроль за его исполнением; руководят подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их подчиненности и форм собственности; координируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного и бытового обслуживания населения; обеспечивают охрану общественного порядка, прав свобод граждан».

До этого проекта было более десяти вариантов проекта Конституции, включавших интересные и оригинальные варианты главы о местном самоуправлении. Например, вариант от 24 мая 1991 года вводил вместо термина «Исполнительный комитет» термин «Управа» и предлагал новые наименования некоторых административно-территориальных единиц и руководителей в этих единицах:

- руководитель управы в области – посажник;
- руководитель управы в городе – мэр;
- руководитель управы в повете – староста;
- руководитель управы в волости – председатель.

После приведенного выше варианта было ещё более десяти вариантов проекта Конституции с вариантами главы (раздела) о местном самоуправлении, но наиболее удачными представляются именно варианты августа-сентября 1991 г.

Два варианта главы (затем это был раздел V) просуществовали долго, почти до конца 1993 года, однако депутаты, многие из которых были представителями местных властей, не понимали

самоуправленческих идей, боялись их и, в общем-то, хотели сохранения status quo.

По этой причине в окончательный вариант проекта Конституции Республики 1994 года вошел, можно сказать, весьма обтекаемый, сглаженный и компромиссный вариант раздела V под названием «Местное управление и самоуправление». В основу данного раздела легла схема местных Советов народных депутатов. Нужно сказать, что данный вариант несколько не противоречил, если можно так выразиться, «мировым стандартам» (в том числе Европейской Хартии местного самоуправления), т.к. в данном разделе говорилось о существовании местных Советов, избираемых гражданами, их исполнительных комитетах, об их исключительной компетенции и т.д. А главное – имелась статья 124, которая закрепляла положение о том, что «... компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законом». Это было сделано для того, чтобы жестко не фиксировать в Конституции компетенцию органов местного самоуправления и прочие важные вопросы, а дать возможность будущему парламенту поискать оптимальную модель, попробовать различные варианты и закрепить их в соответствующих законах. Кстати, аналогичное закрепление (т.е. очень схематичное) системы органов местного самоуправления существуют во многих зарубежных конституциях (в Конституции Японии в аналогичной главе всего четыре очень небольших статьи).

Лаконичность данного раздела вскоре была использована для изменения существующей долгие годы (с 1936 года) советской системы местных Советов. 6 октября 1994 года по инициативе президента Республики Беларусь были внесены поправки в Закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь», изменившие порядок формирования местных органов управления и значительно уменьшившие полномочия местных Советов. Так возникла президентская вертикаль. После референдума 24 ноября 1996 года в ст.119 Конституции появилось положение о том, что руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами.

Все вышесказанное плюс сложившаяся практика привели к тому, что в настоящее время в Республике Беларусь практически нет местного самоуправления в том смысле, который закреплен в Европейской Хартии местного самоуправления. Позволяет ли существующее законодательство, включая действующую Конституцию, изменить положение вещей? Мы полагаем, что существенных препятствий законодательного плана не имеется.

Раздел V Конституции Республики Беларусь в редакции 1996 года мало отличается от раздела V 1994 года: кроме упомянутой ст. 119 (которой не было ранее), в ст. 123 появилось положение о возможном роспуске местного Совета Советом Республики (ранее Верховным советом), а ст. 121 стала частью ст. 122. Поэтому если появится так называемая «политическая воля» к расширению компетенции местных органов, избираемых населением – расширению самоуправления, – то препятствий фактически не имеется. Та же ст. 119 говорит о руководителях местных исполнительных органов, не перечисляя их, не называя их, не определяя их полномочий и т.д. Более того, в данной статье сказано, что они назначаются и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке. То есть, в принципе, Президент может установить порядок избрания каких-либо руководителей исполнительно-распорядительных органов, например, глав областей, городов и т.д., и все это будет в пределах Конституции.

Изменение компетенции местных органов в смысле постепенного возвращения к реальному местному самоуправлению может начинаться с того же, с чего сокращалось местное самоуправление – с изменений положений Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве, возможно, с создания других Законов, развивающих положения Конституции Республики Беларусь.

Можно отметить, что глава 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации сколь же лаконична, как Конституция Японии (т.е. упомянутые четыре статьи). Раздел XI «Местное самоуправление» Конституции Украины более развернут, но также невелик (семь статей, некоторые из которых достаточно подробно определяют принцип и компетенцию органов местного самоуправления).

В мире известны несколько моделей систем организации местного управления и самоуправления:

■ Англосаксонская система. На общинном и региональном уровне существуют только органы местного самоуправления (т.е. избираемые гражданами и никем не утверждаемые). Это – США,

Великобритания, Австрия, Канада.

■ Континентальная система. На общинном уровне работают органы местного самоуправления, на региональном – органы местного управления (назначаемые). Это – Финляндия, Турция, Ирак.

■ Континентальная смешанная система. На общинном уровне существуют органы местного самоуправления, на региональном – в одной и той же единице параллельно работают органы местного самоуправления и управления. Региональные органы местного управления по некоторым вопросам выступают в качестве органа, утверждающего решения местного самоуправления, а в некоторых случаях могут приостановить решение органа самоуправления и даже обратиться в правительство с предложением о роспуске самоуправления, если оно нарушает закон или недостаточно эффективно работает. Это – Франция.

■ Латино-американская система. На общинном и региональном уровне граждане избирают советы и глав администрации, утверждаемых высшими государственными органами (Президент, правительство). Это – Бразилия, Мексика.

■ Система Советов – система аналогичная существовавшей в СССР, БССР и Республике Беларусь до октября 1994 года. По этой системе местные советы формируют свои исполнительно-распорядительные органы, управляющие отдельными сферами местной жизни. Это – Китай, Вьетнам.

В настоящее время система местной власти в Республике Беларусь слишком централизована, что не вполне соответствует нормам Европейской Хартии о местном самоуправлении. Текущий конституционный процесс, изменяющий реальную Конституцию без изменения юридической (писаной) Конституции, позволяет расширить местное самоуправление в нашей республике, выбрав одну из возможных моделей. Для этого потребуются внести изменения в «Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве» в Республике Беларусь и, возможно, издать отдельный закон, развивающий конституционные положения «Закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве».

Михаил ПЛИСКО,
депутат Минского городского
Совета 1990-1996 гг., юрист

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ЕГО СУЩНОСТЬ

1. Самоуправление. Почему оно необходимо?

Нужно ли местное самоуправление – вопрос далеко не праздный. В Российской империи, частью которой была тогда Беларусь, ответ на него пытались дать на рубеже 50-60-х гг. XIX века. Противники этой формы самоорганизации граждан делали упор на то, что, мол, нечего огород городить, нужно оставить прежнюю государственную форму управления, а от недостатков, ей присущих, можно избавиться путём её усовершенствования; что, мол, народ ещё не готов к тому, чтобы предоставлять ему подобные права. Они считали, что создание самостоятельных новых органов власти приведёт к увеличению численности бюрократического аппарата и только. Тогда победил здравый смысл, и в 1864 г. в России была осуществлена земская реформа, приведшая к созданию органов местного самоуправления на уездном и губернском уровнях. Земства быстро доказали своё преимущество перед неразворотливым и излишне забюрократизированным государственным управлением, представители которого были оторваны от насущных потребностей местного населения. Права, которыми пользовались земства, выборность их руководящих органов помогли создать элементы конкуренции и состязательности среди образованных людей на местном уровне, в результате чего деньги, шедшие на местные нужды – образование, медицинское обслуживание, ветеринарию, дороги и т.д., стали использоваться гораздо эффективнее и рациональнее.

Никто не отрицает и сегодня, что местное самоуправление необходимо. Неслучайно многие страны Центральной и Восточной Европы демократические преобразования начали именно с реформы местного самоуправления. И те страны, которые реформировали местное управление на принципах действительно самоуправления, смогли обеспечить своим гражданам не только политические права и свободы, но и повысить их материальное благосостояние.

В повседневной жизни каждый из нас имеет дело прежде всего с местной (муниципальной) администрацией, а не с парламентом или правительством. Поэтому для простых людей орган местного самоуправления является хотя и самым нижним, но одновременно и самым важным звеном в структуре управления страной. Ведь мы сами, наши семьи и близкие нам люди живём на территории того или иного органа местного самоуправления, здесь проходит наша жизнь, и на этой территории реализуются принятые органами управления решения. Любой из нас каждодневно сталкивается с достоинствами или недостатками в работе органа местного самоуправления. Поэтому важно иметь или создать самоуправление, приближенное к нам самим, к нашим повседневным интересам и потребностям, что, естественно, невозможно сделать без элементов выборности и состязательности, без наде-

ления его реальной свободой действия, достаточными полномочиями и обеспечения финансовыми ресурсами, а главное, без нашего личного заинтересованного участия в его деятельности.

Самоуправление вовсе не означает управление против государства или же вне государства, как иногда любят выражаться сторонники огосударствления всей общественной жизни. Напротив, принятие решений и управление в органах самоуправления осуществляется в рамках законов, принимаемых государством, и с учетом общественных интересов. Самоуправление в европейских странах в различной степени интегрировано в государственное управление. И если раньше подчеркивалась автономия самоуправления по отношению к государству, то сегодня принято говорить о правовой, социальной и хозяйственной согласованности муниципального и государственного управления при выполнении органом самоуправления задач, стоящих перед обществом и людьми.

Децентрализация власти среди множества местных органов самоуправления даёт возможность населению контролировать власти и фактически представляет из себя еще одну форму системы сдержек и противовесов в государственной системе управления и в обществе. Поэтому сегодня местное самоуправление является базисом демократии не только на локальном уровне, но и на уровне государства и общества в целом.

2. Виды самоуправления

В литературе по проблемам самоуправления принято выделять англосаксонский тип местного самоуправления (США, Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия и т.д.) и французский тип (Франция, Италия, Бельгия, Голландия, Испания, Португалия и т.д.). В ряде стран местное самоуправление обладает чертами обоих типов.

Англосаксонский тип местного самоуправления характеризуется более широкой автономией местных органов и отсутствием выраженного соподчинения между ними и центром. Так, например, в США насчитывается более 78 тысяч различных административно-территориальных единиц, подавляющее большинство из которых имеет органы самоуправления. В англосаксонской системе права принцип самоуправления принимается за аксиому, как нечто само собой разумеющееся, фактически он является одним из «естественных» прав человека. В этих странах муниципальные институты рассматриваются в качестве основы для поддержания свободного духа народа.

В англосаксонском типе местного самоуправления полномочия, фактически делегированные местным органам управления, рассматриваются в качестве эквивалента национального суверенитета на местном уровне. В их число могут входить полномочия на принятие законов и законодательных актов,

взимание налогов и сборов для финансирования местных программ и проектов, обеспечение обслуживания, включая набор и увольнение местных служащих, и проведение политики в области культуры и по вопросам, касающимся качества жизни, например, окружающей среды, землепользования и сохранения исторического наследия. Местным органам управления могут предоставляться полномочия на принятие собственного Устава или Конституции, регулирующей ведение дел на местном уровне.

Французский тип характеризуется прежде всего развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами самоуправления, которое может осуществляться как из центра, так и непосредственно на местном уровне. Длительное время в этих странах местное самоуправление рассматривалось как разновидность местного государственного управления. Здесь институт местного самоуправления создавался в постоянной борьбе местных коллективов за свои права, за право на самоуправление, которое шаг за шагом отвоёвывалось у центральной власти. Именно в этих странах появилась концепция о двух видах прав, призванная примирить местное самоуправление и государственную власть. В соответствии с ней: а) муниципалитеты по праву располагают собственными полномочиями, на которые государство не вправе посягать, и б) они же одновременно располагают полномочиями, которые им делегировало (передало) государство. Во Франции до сих пор муниципальное право является частью не конституционного, а административного права.

Естественно, что данные типы не являются окончательными, застывшими формами и претерпевают в настоящее время значительные изменения.

Общими чертами муниципальных реформ настоящего времени являются:

- сокращение числа муниципальных единиц за счет упразднения «слабых» муниципалитетов, прежде всего сельских поселений и малых городов;
- внедрение менеджерских форм и методов управления в муниципальную практику;
- создание региональных органов самоуправления как опоры центральной власти в координации экономической деятельности муниципальных органов;
- изъятие из ведения «слабых» муниципалитетов ряда хозяйственных и социальных служб с их передачей вышестоящим муниципальным органам или местным органам соответствующих министерств;
- активные поиски наиболее разумного сочетания централизованных и децентрализованных форм управления.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что сегодня в мире идёт процесс определённой централизации в деятельности органов местного самоуправления и более активного вмешательства в их дела со стороны государства. Так, например, в Швеции в ходе реформ местного самоуправления общее количество муниципальных единиц (как добровольно, так и принудительно) сократилось с 2372 в 1946 году до 288 в 1995-ом.

Интересен опыт США в создании местных органов самоуправления для решения конкретных практических задач. Речь идет о так называемых «специ-

альных» округах, которые обладают относительной автономией от других местных органов и могут создаваться во многих отраслях хозяйства (энергоснабжении, здравоохранении, охране почв и т.д.). Такие органы могут аккумулировать дополнительные доходы (налоги с целевым назначением), а их деятельность легко контролируется налогоплательщиками.

3. Основные признаки (черты) и функции местного самоуправления

Общепризнанными основными признаками местного самоуправления являются:

- избираемость населением их полномочных органов на свободных и периодически проводимых выборах;
- самостоятельность в решении вопросов местного значения и в распоряжении своими всеобъемлющими и исключительными полномочиями;
- право принимать (издавать) постановления, имеющие обязательную силу для населения (сравнимую с действующим законодательством) и отвечающие его интересам;
- наличие конституционных, правовых и судебных гарантий для реализации своих полномочий;
- наличие собственной финансовой базы для решения задач в рамках своей компетенции;
- ответственность за принимаемые решения и исполнение своих полномочий.

Эти и другие признаки (черты) местного самоуправления наиболее полно изложены в Европейской Хартии местного самоуправления, принятой 15 октября 1985 года. В ст.2 Хартии говорится, что принципы местного самоуправления должны быть закреплены во внутригосударственных правовых нормах и, по возможности, в Конституции.

Как правило, местное самоуправление имеет двухуровневую систему. В этом случае «верхний» уровень имеет только те права, которые предусмотрены законом. Он не должен осуществлять опеку над нижестоящим уровнем местного самоуправления, например, отменять по своему усмотрению решения нижестоящего органа самоуправления, если это не предусмотрено законодательством.

Гарантией того, что органы местного самоуправления будут должным образом исполнять свои функции, является открытость (гласность) ведения дел и демократичный способ принятия решений. Это значит, что в органе местного самоуправления:

- любое решение принимается на заседаниях, созываемых с разумной периодичностью, большинством его членов, которые присутствуют и имеют право голоса;
- ведутся соответствующие протокольные записи всех заседаний;
- представителям прессы и общественности разрешено в большинстве случаев присутствовать и наблюдать за деятельностью выборных органов местного самоуправления;
- протоколы и документы органа местного самоуправления доступны для изучения.

Фактически органы местного самоуправления выполняют многие из тех же функций, что и центральная власть, только на местном уровне. Эта де-

тельность может быть сгруппирована по трем основным категориям: законодательная (разработка и принятие местных законов, постановлений и положений), судебная (деятельность специальных транспортных, административных и других муниципальных судов) и исполнительная (осуществление деятельности органов местного самоуправления и соответствующих бюрократических структур).

Из конституционно гарантированного принципа полной компетенции вытекает, что органы местного самоуправления выполняют, по существу, все общественные задачи, которые касаются их территории. Поэтому круг требований, предъявляемых к местным органам самоуправления и соответствующим сферам муниципальной деятельности, фактически безграничен. Сюда входят: образование на всех уровнях (начальное, среднее, среднее специальное, а иногда и высшее), регистрация актов гражданского состояния (свидетельства о рождении, о браке, о смерти, о праве на владение собственностью, прописка и другие аналогичные регистрационные записи), общественное здравоохранение и социальные службы (поликлиники, больницы, дома престарелых), строительство и поддержание инфраструктуры соответствующей территории, работа библиотек, зоны отдыха и т.д. и т.п.

Перечни форм и видов деятельности органов местного самоуправления (их компетенция) варьируются от территории к территории, однако более или менее типичными являются следующие:

– жилье, школы, парки, зоны отдыха, библиотеки, озеленение, стадионы и другие спортивные сооружения, аэропорты, мосты, общественный транспорт, включая метро;

– полиция, пожарная служба, скорая помощь, тюрьмы, очистные сооружения, санитарный надзор, сбор и переработка отходов, охрана окружающей среды, работа служб коммунального и городского хозяйства;

– контроль за использованием земель и строительством, планирование, зонирование, охрана исторических памятников, регулирование процесса дробления и передачи объектов собственности;

– регистрация транспортных средств, выдача водительских прав, выдача лицензий на продажу алкогольных напитков, на занятие профессиональной и предпринимательской деятельностью, регулирование кабельных телесетей;

– различные социальные службы, включая образование, здравоохранение, помощь бедным, безработным, молодежи и престарелым гражданам.

Возможности реализации местными органами самоуправления возложенных на них функций в наибольшей степени зависят от того, обладают ли они необходимыми финансовыми ресурсами. В различных странах местным органам самоуправления выделяются разные доли от общих налоговых поступлений (данные на конец 80-х гг.): США в среднем 16,8%, Франция – 10,2% ФРГ – 13,6%, Великобритания – 11,3%, Италия – 12,3%, Швеция – 25,3%, Швейцария – 20,7%. Как правило, местным органам самоуправления недостаточно собственных средств для покрытия своих расходов, и они получают субвенции под выполнение строго определенных задач и дотации от центральных органов государственной власти, прибегают к кредитам и займам, а также пытаются повысить налоговые ставки местных налогов или ввести дополнительные налоги.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ “ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ”

Кто мы?

Общественное объединение “Фонд им. Льва Сапегы” – это негосударственная, неполитическая, некоммерческая организация. Было создано 26 июня 1992 г. по инициативе депутатов местных Советов различных белорусских городов.

Идеей реального самоуправления также были увлечены многие юристы и экономисты, социологи и политологи из научных учреждений и учебных заведений Беларуси, представители культуры, средств массовой информации, деловые люди.

Последняя перерегистрация общественного объединения “Фонд имени Льва Сапегы” произведена Министерством юстиции Республики Беларусь 31 мая 1999 года.

Почему мы так называемся?

Объединение носит имя нашего земляка, уроженца Витебщины, канцлера Великого княжества Литовского Льва Ивановича Сапегы (1557-1633).

Время жизни Льва Сапегы – это «золотой век» средневековой Беларуси. Для потомков Лев Сапега – высокообразованный человек, выдающийся юрист, блестящий дипломат, последовательный защитник прав и свобод граждан, опытный военачальник, просвещенный меценат.

Для нас Лев Сапега – идеал белорусского гражданина, патриота и государственного мужа.

В чем мы видим свои задачи?

- в разработке программ реформирования и совершенствования местного управления и самоуправления в Беларуси;

- в анализе белорусского и зарубежного законодательства, в содействии в разработке нормативных актов по вопросам местного управления и самоуправления;

- в поддержке исследований в сфере гуманитарных наук и охраны окружающей среды;

- в содействии возрождению и развитию тра-

диций национальной культуры, исторического наследия народов Беларуси и укреплению ее суверенитета;

- в сотрудничестве с белорусскими и зарубежными НПО для укрепления демократии в Беларуси и развития общеевропейской интеграции;
- в поддержке гражданских инициатив общественных объединений и физических лиц;
- в развитии системы гражданского образования;
- в развитии международных связей.

Какими методами мы их решаем?

- организацией исследовательской и аналитической работы с участием белорусских и зарубежных специалистов;
- проведением в Беларуси образовательных семинаров, лекций, конференций, круглых столов, встреч и выставок;
- изданием оригинальной и переводной научно-популярной, учебно-методической, информационной и справочной литературы;
- созданием в Минске и регионах Беларуси информационных и образовательных центров;
- сотрудничеством с международными организациями, информационным обменом с белорусскими и зарубежными НПО;
- оказанием консультационной, организационно-методической и технической помощи белорусским НПО.

Какие у нас возможности ?

ОО «Фонд им. Льва Сапегы» – организация, имеющая широкое представительство в регионах Беларуси. В Минске и в каждом из 5-ти областных центров работают отделения ОО «Фонд им. Льва Сапегы». Они действуют как юридические лица и располагают техническим и организационным потенциалом. Часть из них работает как региональные ресурсные центры НПО.

Интересы ОО «Фонд им. Льва Сапегы» представляют 19 региональных НПО. Помимо этого они осуществляют самостоятельные проекты в сфере

формирования гражданского общества и развития самоуправления. В каждой из областей существует 3-4 подобных представительства.

ОО «Фонд имени Льва Сапегы» имеет статус наблюдателя при Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, а также при комиссии Межпарламентской Ассамблеи стран-участниц СНГ по изучению опыта государственного строительства и самоуправления.

За время своего существования объединением успешно реализовано 23 проекта, поддержанных европейскими и американскими инициативами. В их рамках подготовлено более 1000 специалистов, опубликовано 16 книг и брошюр, а также 17 тематических обзоров.

Центральный офис:

Минск: тел./факс: (017) 234 37 91, 289 37 11,
тел.: (017) 210 13 22
e-mail: sapieha@user.unibel.by
адрес: 220123, ул.В.Хоружей, 13-416
Александр Жучков, председатель Правления

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 26 65 69
Геннадий Проневич

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25
e-mail: sapega@vitebsk.net
Христофор Желяпов

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71
e-mail: yuri@bsf.gomel.by
Юрий Воронежцев

Гродно: тел./факс (0152) 33 33 55
e-mail: khilmanovich@inbox.ru
Владимир Хильманович

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17
e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by
Владимир Шанцев

Вестник самоуправления, 2002, №2 Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапегы».

Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.
Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор Мирослав КОБАСА

Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ОО «Фонд имени Льва Сапегы».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапегы».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

