

ВЕСТНИК

2003, №3(7)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

ОБЩЕЕВРОПЕЙСКИЙ ФОРУМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

20-22 мая 2003 г. в Страсбурге состоялась десятая Пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ), в работе которой приняли участие и представители общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегі».

Конгресс состоит из представителей местных и региональных властей 45 стран – членов Совета Европы. Сегодня только две европейские страны не являются членами Совета Европы – Монако и Беларусь. Монако подало заявку на вступление, которая сейчас находится на рассмотрении. Беларусь подала заявку на вступление в Совет Европы ещё в 1992 г. На сегодня рассмотрение заявки Беларуси заморожено из-за существующих принципиальных политических разногласий. Тем не менее, представители ОО «Фонд им. Л. Сапегі» начиная с 1994 г. принимают участие в работе Конгресса (в 1994-2001 гг. – в статусе приглашенных, с 2001 г. – в статусе наблюдателей).

Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) был учрежден Советом Европы в 1994 году в качестве консультативного органа, пришедшего на смену Постоянной конференции местных и региональных властей.

Конгресс:

- представляет интересы европейских регионов и муниципалитетов;
- дает местным и региональным выборным представителям трибуну для обсуждения проблем, обмена опытом и доведения своего мнения до правительств;
- консультирует Комитет Министров и Парламентскую Ассамблею по вопросам, касающимся местной и региональной демократии;
- тесно взаимодействует с национальными и международными организациями, представляющими местное и региональное самоуправление;
- проводит слушания и конференции для широкой общественности, без участия которой невозможно функционирование демократии;
- в соответствии с Уставной резолюцией (2000) 1-го Комитета Министров регулярно подготавливает доклады по странам о местной и региональной демократии в государствах – членах Совета Европы, а также в странах – кандидатах на вступление в Организацию. Кроме

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	М.КОБАСА. Общеввропейский форум местного самоуправления
С.2	А.ЗАВАДСКИЙ, М.КОБАСА. Модель территориального самоуправления в Беларуси
С.5	А.ЗАВАДСКИЙ. Объединения органов местного самоуправления в Украине
С.8	М.ПЛИСКО. Гласность в деятельности местных Советов

того, Конгресс осуществляет контроль за соблюдением принципов Хартии местного самоуправления.

Работа Конгресса ведется через четыре уставных комитета:

- Институциональный комитет, на который возложена особая задача по подготовке докладов о местной и региональной демократии в Европе;
- Комитет по культуре и образованию, занимающийся вопросами средств массовой информации, молодежи, спорта и связи;
- Комитет по устойчивому развитию, отвечающий за вопросы экологии, регионального/пространственного планирования и градостроительства;
- Комитет по социальной сплоченности, ведающий вопросами занятости, гражданского воспитания, межнациональных отношений, здравоохранения и равенства полов.

За повседневную деятельность Конгресса отвечает Исполнительный директор Конгресса. Исполнительный директор руководит секретариатом, который сформирован из штатных сотрудников Совета Европы.

Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Общее число мест составляет 301 для членов палат и 301 для их заместителей; все они являются выборными представителями более чем 200 тыс. местных и региональных органов власти 45 государств – членов Совета Европы. Пред-

Продолжение на стр.12

**Андрей ЗАВАДСКИЙ,
Мирослав КОБАСА,
юристы, ОО «Фонд имени Льва Сапеги»**

МОДЕЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ

1. Разграничение центральной и местной власти

Модель реального и эффективного территориального самоуправления в Республике Беларусь должна учитывать национальный исторический опыт нашего народа и отвечать современным европейским требованиям, предъявляемым к территориальному самоуправлению, изложенным в Европейской Хартии местного самоуправления.

Предполагается разделение всей публичной власти в государстве на две составляющие: государственная власть в лице Парламента, Президента, Правительства, Суда, их структурных и функциональных подразделений и власть территориального самоуправления, не зависящего от центральных государственных институтов. Между государственной властью и территориальным самоуправлением должно быть четкое разграничение компетенции.

Осуществление территориального самоуправления предполагается на двух уровнях власти – локальном и региональном с четко разграниченной между ними компетенцией.

Предполагается формирование центральной государственной властью на местном уровне своих региональных органов и структур с компетенцией, четко разграниченной с компетенцией соответствующего данному уровню органа территориального самоуправления.

2. Территориальная организация самоуправления

Основным уровнем территориального самоуправления является локальный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких селах, поселках и небольших городах или в большом городе.

Для территориального самоуправления локального уровня предлагается название “повет”. Общее количество территориальных самоуправлений локального уровня должно составлять 220-250 единиц.

Органы территориального самоуправления создаются, исходя из следующих принципов.

В поселках или городах, являющихся центрами местных самоуправлений локального уровня, создается только один орган территориального самоуправления и для населенного пункта, и для окружающей его территории с селами.

В городах с населением свыше 100 тыс. жите-

лей по решению Совета или по решению местного референдума могут создаваться дополнительные единицы территориального самоуправления, для которых предлагается название “громада”. В компетенцию громады входят задачи повета, делегированные громаде.

Вторым уровнем территориального самоуправления является региональный уровень территориального сообщества граждан, проживающих в нескольких самоуправлениях локального уровня.

Для территориального самоуправления регионального уровня предлагается название “земля”. Общее количество территориальных самоуправлений регионального уровня должно составлять 8-9 единиц.

Город Минск одновременно обладает компетенцией и повета, и земли.

Территориальное совпадение административных центров земель с городами, имеющими права повета, включает упомянутые города в состав земель, но не препятствует им в самостоятельной реализации своих прав повета.

Изменение границ территориальных самоуправлений производится только с учетом мнения граждан, высказанного в соответствии с законом, в том числе на местном референдуме.

3. Принципы и формы реализации территориального самоуправления

Территориальное самоуправление локального и регионального уровней осуществляется избираемыми Советами депутатов.

Территориальное самоуправление осуществляется также органами территориального общественного самоуправления (советами и комитетами микрорайонов, жилищных комплексов, домовыми, уличными, квартальными, поселковыми, сельскими комитетами и другими органами, в том числе единоличными) путем проведения местных референдумов, собраний граждан и через иные формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах.

Выборы в органы территориального самоуправления являются всеобщими, свободными, прямыми и равными, проводятся путем тайного голосования. Применяется смешанная система голосования.

Срок полномочий органов территориального самоуправления – 4 года. Первые два созыва от начала реформирования системы территориального самоуправления имеют сокращенный срок по 2 года.

4. Компетенция территориального самоуправления

Территориальные самоуправления всех уровней имеют организационное и функциональное единство своих представительных и исполнительных органов. Разграничение компетенции в территориальном самоуправлении происходит между различными уровнями территориального самоуправления.

При закреплении полномочий принимается во внимание принцип субсидиарности, предполагающий осуществление полномочий преимущественно локальным уровнем территориального самоуправления как наиболее близким к гражданам уровнем публичной власти.

Компетенция каждого уровня территориального самоуправления, как правило, носит исключительный и всеобъемлющий характер. Указанная компетенция не может быть ограничена решениями или действиями иного уровня самоуправления или центральной власти, если это не предусмотрено законом.

Компетенция территориального самоуправления состоит из обязательных полномочий самоуправления, а также полномочий, добровольно принятых на себя самоуправлением, и полномочий, делегированных самоуправлению иным субъектом или уровнем публичной власти.

5. Руководители территориального самоуправления

Руководитель органа территориального самоуправления совмещает в одном лице должности руководителя представительного и исполнительного органов власти.

Руководитель органа территориального самоуправления избирается соответствующим территориальным сообществом граждан одновременно с выборами территориального представительного органа в результате всеобщих, свободных, прямых и равных выборов при тайном голосовании. Должности и виды деятельности, несовместимые с должностью руководителя органа территориального самоуправления, а также условия замещения должности руководителя и его досрочного переизбрания определяются законом.

Срок полномочий руководителя органа территориального самоуправления – 4 года. Первые два срока от начала реформирования системы территориального самоуправления сокращены до 2 лет каждый.

Предлагаются следующие наименования должностей руководителей органов территориального самоуправления:

- руководитель локального органа самоуправления – повета – “бурмистр”;
- руководитель регионального органа самоуправления – земли – “земский голова”;
- руководитель дополнительной единицы самоуправления – громады – “староста”.

6. Финансово-экономические основы самоуправления

В соответствии с принципом субсидиарности на уровне повета концентрируется максимальный объем полномочий. Материально-финансовые ресурсы каждого уровня самоуправления должны соответствовать объему полномочий данного уровня.

Установленные законодательством для каждого налога отчисления в местный бюджет, а также местные налоги, сборы и платежи зачисляются на счета территориального самоуправления сразу после взимания без зачисления в иные бюджеты. Запрещается изъятие ресурсов территориального самоуправления решением органов иного самоуправления или органов государства.

Для защиты интересов территориальных самоуправлений, не располагающих достаточными финансовыми средствами, должна быть введена процедура выравнивания доходов, не препятствующая свободной деятельности органов территориального самоуправления в пределах их полномочий.

Территориальные самоуправления имеют право получения ассигнований из государственного бюджета, а также должны иметь доступ к местному и национальному рынкам ссудного капитала.

Любое делегирование полномочий государственным органом самоуправлению или органом самоуправления громаде должно сопровождаться одновременной передачей средств для осуществления указанных полномочий.

7. Муниципальная служба

Реализация задач территориального самоуправления осуществляется выборными должностными лицами или должностными лицами территориального самоуправления, работающими на условиях контракта и не являющимися государственными служащими.

Правовое положение должностных лиц территориального самоуправления должно регулироваться законом и гарантировать им свободное исполнение своих должностных обязанностей.

Правовое положение должностных лиц территориального самоуправления должно обеспечивать им надлежащее вознаграждение за труд, компенсацию расходов, связанных с исполнением должностных обязанностей, а также соответствующее социальное обеспечение.

Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов территориального самоуправления (как представительных, так и исполнительных) должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве.

Любые решения и действия муниципальных служащих, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде.

Любые документы органов территориального самоуправления, если они не подпадают под действие за-

кона об охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

8. Право территориальных самоуправлений на объединение

Территориальные самоуправления при осуществлении своих полномочий имеют право на объединение для решения вопросов, представляющих взаимный интерес, в ассоциации и союзы территориального самоуправления. В рамках, определенных законом, эти права распространяются на сотрудничество с самоуправлениями и их объединениями из других стран.

Возможно создание ассоциаций по территориальному, производственно-хозяйственному, демографическому, ландшафтному и иным признакам. Для представления интересов территориальных самоуправлений на международной арене, в частности в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы, территориальные самоуправления могут объединяться в Национальную ассоциацию или Союз ассоциаций.

Государство в лице центральных органов власти обязано консультироваться с Союзом ассоциаций территориальных самоуправлений по всем вопросам, касающимся их деятельности, прав и полномочий.

9. Государственная администрация на местном уровне

Для осуществления государственных задач на уровне повета и земли центральные исполнительные органы власти могут создавать структуры государственной администрации. Деятельность государственной администрации финансируется из средств государственного бюджета.

Выполнение задач, входящих в компетенцию государственной администрации, может быть поручено органу локального или регионального самоуправления. В отношении уровня повета это касается всех задач, а в отношении уровня земли – за исключением задач, касающихся общегосударственных национальных интересов.

Государственная администрация на местном уровне не входит в систему органов местной власти и не реализует задачи территориального самоуправления. Должностные лица государственной администрации на местном уровне являются государственными служащими.

Деятельность должностных лиц и представляемых ими органов государственной администрации должна осуществляться в соответствии с принципами законности, гласности и прозрачности, закрепленными в законодательстве.

Любые решения и действия служащих органов государственной администрации, нарушающие законные интересы и права граждан, могут быть обжалованы в суде.

Любые документы органов государственной администрации, если они не подпадают под действие

закона об охране тайны или неприкосновенности личной жизни, являются открытыми и доступными для граждан.

10. Контроль и надзор за деятельностью территориального самоуправления

Функции административного контроля и надзора за деятельностью органов территориального самоуправления осуществляет государственная администрация на региональном уровне.

Административный контроль и надзор государственной администрации за деятельностью органов территориального самоуправления может осуществляться лишь в пределах, предусмотренных Конституцией и законами. Любой административный контроль деятельности органов территориального самоуправления должен преследовать лишь цели обеспечения законности и конституционных принципов.

Административный контроль целесообразности принятия решения или выполнения задачи может осуществляться субъектами публичной власти только в отношении задач, выполнение которых поручено этими субъектами органам территориального самоуправления.

При выявлении несоответствия деятельности территориального самоуправления законодательству или при возникновении между контролирующим и подконтрольным органом разногласий контролирующий орган может обратиться в суд для принятия судебного решения в отношении подконтрольного органа территориального самоуправления.

Степень вмешательства при административном контроле деятельности органов территориального самоуправления должна быть соразмерна значимости интересов, которые он намерен защищать.

11. Судебная защита территориальных самоуправлений

Поветы и земли имеют право обращения в суд для защиты своих интересов, обеспечения свободы осуществления полномочий и восстановления принципов территориального самоуправления, закрепленных в Конституции и законах.

Для разрешения споров в сфере деятельности местных органов власти и органов государственного управления на местах создается специальный административный суд. Указанный административный суд призван рассматривать споры между территориальным самоуправлением и государством, между территориальными самоуправлениями, между территориальным самоуправлением и гражданами, между гражданами и государством.

Споры имущественного характера между территориальным самоуправлением и государством, а также между территориальными самоуправлениями должны рассматривать хозяйственные суды.

Андрей ЗАВАДСКИЙ,
юрист, ОО «Фонд имени Льва Сапегы»

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УКРАИНЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одним из основных источников муниципального права европейских стран является принятая Советом Европы в 1985 г. Европейская Хартия местного самоуправления. Смысл Хартии заключается в защите и обеспечении прав местных сообществ и сформированных ими местных органов власти. Хартия обязывает государства, входящие в Совет Европы, беречь и укреплять политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ.

В Европе местное самоуправление никогда не понималось как форма объединения общественных сил с целью противостояния государству – наоборот, его суть состояла в обеспечении гармоничного взаимодействия между государством и обществом. Изначально важная роль самоуправления заключалась в формировании у населения государственного самосознания и вовлечении его в государственные дела.

Однако для более эффективного проведения реформы местного самоуправления не достаточно усилий только Парламента, Президента, Кабинета Министров, научных учреждений и отдельных местных органов власти того или иного государства. Практика европейских стран свидетельствует, что на определенном этапе возникает и развивается движение самих местных органов власти в поддержку реформы. Именно сами самоуправления, объединив свои усилия, выступают партнерами государственных структур, демонстрируя необходимость и значимость проведения преобразований.

В связи с этим неслучайно, что сотрудничеству локальных сообществ или местных органов власти и праву создания ими собственных объединений отводится важная роль в развитии и укреплении местного самоуправления. Это право закреплено в ст.10 Хартии и является одним из её основополагающих принципов.

Конституция и закон Украины о местном самоуправлении позволяют органам местного самоуправления вступать в добровольные объединения – ассоциации. Единственным ограничением в этом процессе является запрет на передачу этим ассоциациям полномочий самоуправления. Отдельные территориальные громады имеют право объединять финансовые и экономические ресурсы для совместного использования, расширения перечня и качества коммунальных услуг, реализации проектов, представляющих общий интерес.

В Украине создано более 20 ассоциаций, объединяющих органы местного самоуправления по различным признакам: территориальному, функциональному, типу доминирующей промышленности и т.п. Среди них присутствует **четыре всеукраинские организации:**

- Украинская ассоциация местных и региональных властей;
- Ассоциация городов Украины;
- Союз лидеров местных и региональных властей Украины;
- Ассоциация сельских поселковых и городских властей.

Наиболее влиятельной является Ассоциация городов Украины, объединяющая в своих рядах органы местного самоуправления более 250 городов Украины. **Основными направлениями ее деятельности являются следующие:**

- формирование правовой базы местного самоуправления;
- информационное обеспечение деятельности городов;
- поддержка муниципального развития;
- защита интересов муниципальных служащих;
- международное сотрудничество.

Проанализируем **Устав Ассоциации городов Украины**, утвержденный в 1998 г. Ассоциация действует на основании Конституции, законодательства Украины, руководствуется собственным Уставом и решениями, принятыми руководящими органами Ассоциации.

Ассоциация является добровольным негосударственным объединением, имеющим статус юридического лица и созданным в соответствии с Конституцией Украины и Законом Украины “О местном самоуправлении в Украине”.

Главными целями Ассоциации являются:

- местное взаимодействие и сотрудничество городов;
- более эффективное осуществление органами местного самоуправления городов своих полномочий;
- защита прав и интересов территориальных сообществ, а также их членов перед центральными и региональными органами государственной власти;
- становление и развитие местного самоуправления в городах;
- координация и взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления других территориальных уровней, политическими партиями и общественными объединениями Украины;
- изучение и распространение передового опыта эффективного внедрения в жизнь программ развития местного самоуправления в городах, повышение благосостояния их жителей;
- содействие подготовке и повышению квалифи-

кации специалистов для органов местного самоуправления в городах;

- сотрудничество с органами местного самоуправления зарубежных стран, их ассоциациями и международными организациями по вопросам развития местного самоуправления;

- пропаганда и внедрение в жизнь принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления и Хартии украинских городов;

- разработка рекомендаций по вопросам развития местного самоуправления.

Членом Ассоциации может быть городской Совет любого города Украины, а также региональные объединения городских Советов, если их Устав не противоречит Уставу Ассоциации.

Представителем городского Совета в Ассоциации является председатель городского Совета, его заместитель или другое лицо, уполномоченное председателем. **Представителем регионального объединения** городских Советов является лицо, которое возглавляет объединение или его руководящий орган.

Руководящими органами Ассоциации являются:

- общее собрание Ассоциации;
- Правление Ассоциации.

На общем собрании Ассоциации избирается Правление, Президент и два вице-президента.

Правление является постоянно действующим руководящим органом. Правление своим решением может создавать временные комиссии для подготовки вопросов, которые входят в его компетенцию. Вице-президент по исполнительной работе является распорядителем средств, координатором исполнительных, научно-методических, консультативных и распорядительных органов и структур Ассоциации, а также возглавляет Исполнительную дирекцию Ассоциации.

Исполнительная дирекция является исполнительно-распорядительным органом Ассоциации и является юридическим лицом. Исполнительная дирекция и другие исполнительные, научно-методические, консультативные и распорядительные структуры Ассоциации действуют на основании Устава и Положений, утвержденных Правлением.

Руководители исполнительных, научно-методических, консультативных и распорядительных органов и структур Ассоциации принимаются на работу Правлением на контрактной основе.

Общее собрание избирает ревизионную комиссию. Комиссия контролирует финансовую деятельность Ассоциации, проверяет отчеты, балансы, кассу и отчетность.

Денежные средства Ассоциации состоят из вступительных и членских взносов, добровольных целевых взносов, пожертвований юридических и физических лиц, государственных субсидий и других поступлений, не запрещенных законодательством. Размер взносов и порядок их внесения определяется инструкцией, утвержденной общим собранием. Все средства направляются на выполнение уставных задач Ассоциации.

Создание в Ассоциации фракций по политическим признакам не допускается.

Ассоциация городов занимает активную позицию в процессе строительства государственности на Украине. Так, благодаря усилиям ассоциации разработан и принят «Устав городов Украины», подготовлены проекты некоторых важнейших законов, таких как Закон «О местном самоуправлении», Закон «О местных государственных администрациях», Закон «О коммунальной собственности» и ряд других. За последние несколько лет под эгидой Ассоциации городов проведено 6 всеукраинских муниципальных слушаний по наиболее актуальным проблемам муниципальной реформы. Благодаря активности членов Ассоциации Украина представлена в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

15 апреля 2002 г. Украинская ассоциация местных и региональных властей, Ассоциация городов Украины, Ассоциация сельских поселковых и городских властей и Союз лидеров местных и региональных властей Украины подписали Хартию и Учредительный договор **Конгресса местных и региональных властей Украины.**

В соответствии с ними Конгресс местных и региональных властей Украины – это добровольное негосударственное объединение всеукраинских ассоциаций органов местного самоуправления, созданное с целью координации усилий всех участников самоуправленческого движения для принятия согласованных решений, а также для проведения региональной политики в Украине на принципах Европейской Хартии местного самоуправления.

Деятельность Конгресса направлена на формирование государственной региональной политики в Украине в интересах территориальных сообществ и на реализацию на основе этой региональной политики творческого потенциала народа для блага Украины.

В связи с этим Конгресс:

- обеспечивает участие органов местного самоуправления и их добровольных объединений в осуществлении идеалов европейского единства, как это предусмотрено ст. 1 Устава Совета Европы, и принципов целостности и унитарности Украины, как это предусмотрено украинской Конституцией;

- представляет на рассмотрение центральным органам власти Украины предложения, направленные на усиление локальной демократии, защищает интересы территориальных сообществ, органов и должностных лиц местного самоуправления;

- содействует сотрудничеству между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти;

- содействует развитию контактов с международными организациями как составной части внешней политики Украины.

Конгресс осуществляет свою деятельность, руководствуясь следующими принципами:

- гуманизма;
- демократии;

- верховенства права;
- законности;
- гласности;
- сочетания государственных и местных интересов;
- коллегиальности;
- учета мнения и интересов органов местного самоуправления всех уровней;
- добровольности участия.

Направлениями деятельности Конгресса являются:

- проведение мониторинга местного самоуправления;
- анализ состояния, разработка прогнозов и подготовка рекомендаций в целях дальнейшего развития местного самоуправления;
- участие в разработке законодательных актов, направленных на усиление и развитие правовой базы деятельности местного самоуправления, проведение совместной экспертизы законопроектов, затрагивающих их интересы;
- представление интересов самоуправленческого движения в органах государственной власти;
- содействие усилению материальной и финансовой самостоятельности и самодостаточности регионов и территориальных сообществ;
- развитие сотрудничества с органами государственной власти, содействие установлению партнерских взаимоотношений между ними и органами местного самоуправления;
- содействие разрешению конфликтных ситуаций между местными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В рамках Конгресса образуются три палаты:

- Палата сел и поселков, формируемая Ассоциацией сельских, поселковых и городских советов Украины;
- Палата городов, формируемая Ассоциацией городов Украины;
- Палата регионов, формируемая Украинской ассоциацией местных и региональных властей.

Каждая Палата состоит из 100 членов (делегатов) Конгресса. Палату возглавляет **Бюро палаты**, избираемое на ее заседании. Общее руководство Конгресса осуществляет **Совет Конгресса**, состоящий из членов Бюро палат, председателей постоянных комиссий, утверждаемый на пленарном заседании Конгресса.

В рамках Конгресса местных и региональных властей действует **шесть постоянных комиссий** Конгресса, являющихся его рабочими органами и формируемых из числа делегатов для изучения, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, отнесенных к компетенции Конгресса.

1. Мандатная комиссия, основные направления деятельности которой:

- процедурные вопросы деятельности Конгресса и его рабочих органов;

- формирование состава и статус членов Конгресса;
- соглашения и иные документы по вопросам сотрудничества;

- вопросы европейской интеграции.

2. Мониторинговая комиссия, основные направления деятельности которой:

- анализ состояния местного самоуправления;
- анализ исполнения нормативных актов, а также программ местного самоуправления;
- анализ влияния решений органов государственной власти на деятельность местного самоуправления;
- анализ отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти;
- анализ состояния развития местной демократии, прав граждан и территориальных сообществ.

3. Правовая комиссия, основные направления деятельности которой:

- вопросы, связанные с порядком формирования местных органов и местными выборами;
- полномочия местных органов власти и их разграничение;
- проблемы административной реформы;
- вопросы реформы административно-территориального устройства;
- вопросы региональной политики.

4. Бюджетная комиссия, основные направления деятельности которой:

- экономическое развитие, собственность и инвестиции;
- местные бюджеты;
- межбюджетные отношения;
- местные налоги и сборы;
- предпринимательство.

5. Социальная комиссия, основные направления деятельности которой:

- дошкольное и среднее образование;
- охрана здоровья, материнства и детства;
- культура и духовность;
- молодежная политика, физическая культура, спорт и туризм;
- социальная защита.

6. Коммунальная комиссия, основные направления деятельности которой:

- жилищно-коммунальное хозяйство;
- земельные отношения и строительство;
- транспорт и связь;
- экология и природопользование.

Постоянные комиссии для изучения вопросов и подготовки проектов решений могут создавать рабочие группы с привлечением делегатов, представителей общественности, ученых и специалистов.

Создание и деятельность Конгресса местных и региональных властей Украины стало важным этапом в реализации новой государственной региональной политики, свидетельством продвижения по пути создания местного самоуправления, основанного на принципах Европейской Хартии местного самоуправления.

Михаил ПЛИСКО,
юрист, главный редактор
журнала «Открытое общество»

ПРОБЛЕМЫ ГЛАСНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ И МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ

Введение

В литературе, посвященной самоуправлению, проблема гласности и открытости в деятельности местных Советов и депутатов традиционно занимает периферийное место в ряду научных приоритетов исследователей. Политологи и юристы могут до самозабвения спорить о природе самоуправления и об оптимальной модели организации местной власти, испускать целые тома в поисках источников финансирования и укрепления материальной основы деятельности органов самоуправления, но ни слова не сказать о том, как должна осуществляться работа как самого органа самоуправления, так и избранных депутатов. Общение с вновь избранными депутатами местных Советов свидетельствует, что их интересуют не столько теоретические проблемы, сколько вопросы оптимизации практической деятельности как своей, так и Совета в целом.

1. Значение открытости в работе местных Советов

Проблема гласности и открытости в деятельности Советов и депутатов непосредственно связана с принципом ответственности органов местного самоуправления перед населением, которое их избрало и которое платит налоги на их содержание. В данном случае имеет место особый вид юридической ответственности, поскольку деятельность органа местного самоуправления и отдельного депутата может быть прекращена, в том числе и досрочно, не только вследствие совершения ими неких правонарушений, но и в результате недоверия, выраженного населением, на очередных выборах или выборах по отзыву депутата.

Из факта избрания Советов депутатов следует, что граждане не только имеют право, но и должны осуществлять контроль над его деятельностью, и одной из таких форм контроля может и должна стать открытость и гласность в работе его органов и самих депутатов. Однако здесь важно не допустить дисбаланса, т.е. это должно стать не самоцелью, а явиться средством повышения эффективности в работе Совета и депутатов.

В 1994 году немецкий фонд Бертельсмана назвал американский г.Феникс (штат Аризона) городом с самой совершенной системой управления. На вопрос, почему это стало возможным, Тельда Уильямс – член

городского совета – ответила: «Потому что мы работаем вместе с нашими гражданами. Мы прислушиваемся к тому, что они говорят, и отвечаем им». Т.Уильямс считает, что «информировать граждан и привлекать их к управлению городом – дело подчас весьма трудное», поскольку «мы все привыкли к управлению по старому образцу, т.е. к авторитарному правительству, которое только говорит, но ничего не спрашивает, которое скрывает свою деятельность от общественности, которое рассматривает граждан и сотрудников как ещё одну проблему в своей работе, а не как клиентов или партнеров». И когда она, её коллеги-депутаты, городской совет в целом перешли на «новый путь – путь открытости, участия горожан в процессах управления» положение дел в городе незамедлительно изменилось в лучшую сторону. Т.Уильямс уверена, что «в XXI веке хорошо жить будет только тот город, который прислушивается к мнению своих жителей и отвечает им».

Закрытость деятельности Совета, непубличный характер выполнения депутатом своих обязанностей можно сравнить с монополизмом в экономической и политической сфере, который неизбежно приводит к застою, злоупотреблениям властью, бюрократизму и коррупции.

Таким образом, открытость работы Совета и его органов укрепит престиж этих органов власти (а значит и депутатов) и повысит доверие населения к власти в целом.

2. Открытость в работе местных Советов

В обобщённом виде открытость (гласность) деятельности местного самоуправления и органов, им создаваемых, выражается в том, что:

а) решения должны приниматься непосредственно на заседаниях, созываемых с разумной периодичностью, большинством присутствующих членов. Руководители органов местного самоуправления должны, как правило, избираться тайным голосованием;

б) прессе, представителям политических партий и общественных организаций должно быть разрешено в большинстве случаев беспрепятственно присутствовать и наблюдать за деятельностью выборных органов местного самоуправления, а также в случае необходимости выступать во время заседаний;

в) на заседаниях должны вестись протокольные записи, которые после избрания нового органа самоуправления должны сдаваться на хранение в государственные архивы;

г) протоколы, решения и документы органа местного самоуправления должны быть доступны для публичного ознакомления и изучения.

Рассмотрим более подробно практику реализации указанных положений в деятельности органов местного самоуправления в различных странах. У нас основным документом, в котором находят отражение данные положения, являются регламенты Советов.

Регламентами всех Советов определено, что основной формой деятельности Совета является сессия, под которой понимается совокупность заседаний депутатов Совета, чередующихся с заседаниями его органов, объединенных единой повесткой дня. Причём в ст.17 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» говорится, что «решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета». Однако анализ регламентов местных Советов показывает, что процедура предварительного обсуждения проектов решений Совета с населением в них не прописана, т.е. данная норма Закона носит декларативный характер. В то же время то обстоятельство, что регламентами предусмотрено не только тайное и открытое голосование, но и поимённое, безусловно, придаёт большую гласность деятельности Совета, позволяет избирателям контролировать выполнение тем или иным депутатом своей предвыборной программы. Практика поимённого голосования существует и за рубежом, например, в немецких муниципалитетах.

В соответствии со ст.20 Закона «О местном управлении и самоуправлении» председатель Совета любого уровня избирается только тайным голосованием, а другие должностные лица Совета и его органов могут избираться тайным или открытым голосованием. Интересно отметить, что в Германии на выборах высших должностных лиц тайное голосование не является безусловно обязательным: оно проводится в том случае, если за него высказался хотя бы один депутат. В последнее время у нас раздаются голоса за отмену нормы, предусматривающую избрание председателя Совета только тайным голосованием. Свою позицию сторонники этого требования аргументируют тем обстоятельством, что в настоящее время председатель Совета фактически перестал быть высшим должностным лицом на соответствующей территории и не обладает той властью, которая была сосредоточена в его руках в начале 90-х гг. До внесения 28 декабря 1998 г. изменений в Закон «О местном управлении и самоуправлении» председатель Совета мог

занимать эту должность не более двух сроков подряд. Сейчас одно и то же лицо может избираться председателем неоднократно.

Поскольку в ст.16 Закона «О местном управлении и самоуправлении» говорится, что «сессия Совета проводится открыто и гласно, за исключением случаев, когда по решению Совета необходимо проведение закрытого заседания», то эта норма продублирована и в регламентах Советов. Закон «О местном управлении и самоуправлении» ничего не говорит о праве граждан присутствовать по собственной инициативе на заседаниях президиумов Совета, хотя именно на этот орган Закон (ст.19 ч.5 п.10) возложил обеспечение гласности работы Совета. В соответствии с Законом (ст.19 ч.5 п.11) президиумы обязаны также организовывать «обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важнейших вопросов местного значения» и обеспечивать «широкое участие трудовых коллективов, общественных объединений и граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения». Что касается комиссий Совета, то для работы в них Закон (ст.22 ч.3) разрешает привлекать в порядке, определённом регламентом Совета, только консультантов и экспертов с правом совещательного голоса.

В большинстве случаев право граждан присутствовать на сессиях Советов является декларативным, поскольку оно носит не уведомительный, а разрешительный характер. Так, например, в ст.9 Регламента Минского городского Совета от 19 октября 1999 г. №37 декларируется, что сессия Совета «проводится открыто и гласно», но уже в ст.18 этого же документа говорится, что правом приглашения на сессию обладают только председатель Совета и его заместители, президиум Совета и постоянные комиссии Совета. Причём состав и количество приглашенных на сессию должны согласовываться с председателем Совета. В регламентах местных Советов ничего не говорится о праве выступления на сессии приглашенных на неё лиц.

По-другому эти вопросы решены в практике большинства западных муниципалитетов. Так, например, в уже упоминавшемся г.Фениксе все заседания Совета и подкомитетов открыты для всех горожан, которые имеют право выступать на них и вносить свои предложения. Такая же практика характерна и для Совета округа Чемпион (штат Огайо, США). Здесь заседания Совета проходят при открытых дверях. На них имеет право присутствовать любой житель округа, который может попросить слова и высказаться по любому вопросу. В соответствии с регламентом представителю организации для выступления даётся 10 минут, а частному лицу – 3 минуты.

С точки зрения немецких юристов в области муниципального права, непременным условием гласности является не ограниченный в принципе доступ на за-

седание. Это значит, что на открытое заседание муниципального совета и его комиссий должен иметь доступ любой желающий, поскольку места в помещении для них достаточно. Это значит, что в открытом заседании в качестве желающих могут принимать участие также граждане, не проживающие на территории муниципалитета, иностранцы и несовершеннолетние. В случае особенно большого наплыва желающих на заседание и при переполнении помещения перед началом заседания и в его процессе председательствующий на заседании может регулировать доступ посетителей. Это может быть сделано, например, путем выдачи пригласительных билетов или путем прекращения допуска после заполнения помещения.

Широкое распространение в муниципалитетах западных стран получила практика проведения общественных слушаний по наиболее значимым проблемам, на которые приглашаются специалисты, представители политических партий и общественных объединений, а также журналисты.

Одним из проявлений гласности в работе Совета и его органов является доступ к протоколам открытых заседаний и принимаемым решениям. У нас в регламентах местных Советов это право закреплено только за депутатами, которые могут даже потребовать изменения записи в протоколе, в которой, например, неверно или неточно был передан смысл выступления или предложения депутата. Однако законодательство и регламенты наших местных Советов не предусматривают за гражданами безусловного права знакомства с протоколами заседаний, принимаемыми решениями и другими документами. Фактически для них доступными являются только те решения и документы, которые публикуются в СМИ.

Иной подход существует в практике органов местного самоуправления западных стран. В этом плане образцом для подражания может являться Швеция, где принцип общественного доступа к информации и официальным документам узаконен и является базовым принципом конституционной, политической и культурной традиции. В соответствии с этим принципом вся документация и информация, в том числе и статистические данные, находящиеся в каком-либо государственном и муниципальном учреждении, а также аудио- и магнитофонные записи, компьютерные базы данных должны быть доступны для широкой общественности. Как шведы реализуют это право? Во-первых, просьба ознакомиться с государственным документом рассматривается тотчас же, как только она попала в руки соответствующего чиновника. Это правило действует, даже если гражданин обратился не в приёмные часы. Во-вторых, на любой запрос чиновник должен дать точный и аргументированный ответ, даже если он носит предварительный характер. По закону заявитель имеет право получить ответ на протяжении 24 часов. В-третьих, гражданин имеет право озна-

комиться с документом по месту его хранения, а государственный орган обязан выдать заявителю копию документа, который его интересует. Причём плата за выдаваемую копию взимается только в том случае, если заявителю требуется более девяти копий документа. Также не взимается плата за услуги, связанные с поиском необходимой заявителю информации и документации. В-четвёртых, государственный орган обязан давать просимую информацию и устно, например, по телефону, а также высылать её по почте или по факсу. И наконец, если просьба заявителя ознакомиться с каким-либо документом будет отклонена, он имеет право обратиться в суд.

В Англии и Уэльсе в соответствии с Законом о местном самоуправлении 1972 г. предусматривается, что протоколы и документы местных Советов должны быть доступными «для изучения». Это считается гарантией того, что органы местного самоуправления «будут выполнять свои функции открыто и демократическим способом».

Нет сомнения, что принцип общественного доступа к документам и информации в целом способствует более эффективной работе государственных и представительных органов власти. Проявления бюрократизма становятся известными широкой общественности и могут подвергаться публичной критике в прессе, особенно в период подготовки и проведения выборов. Сам факт общественного доступа к информации вынуждает чиновников искать новые методы и пути решения общественных проблем.

3. Гласность в работе депутата

Закон «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь» от 27 марта 1992 г. содержит достаточно чёткие правовые рамки гласной и открытой деятельности народного избранника. Так, например, ст.5 Закона «О статусе депутата местного Совета» устанавливает ответственность и подотчётность депутата перед избирателями и обязывает его поддерживать «связи с избирателями, трудовыми коллективами и общественными объединениями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, а также с коллективами других предприятий, учреждений, организаций, государственными и общественными органами, расположенными на территории его избирательного округа». Кроме этого депутат обязан использовать «свой статус для обеспечения гарантированных Конституцией Республики Беларусь прав и законных интересов граждан, защиты их чести и достоинства».

Ст.20 Закона «О статусе депутата местного Совета» прямо обязывает депутата «регулярно информировать население о работе Совета, о выполнении планов и программ экономического и социального развития, решений Совета, а также своей предвыборной программы». До 20 марта 1996 г. в Законе гово-

рилось, что депутат должен отчитываться перед населением и о ходе выполнения наказов избирателей. Однако данная норма стала невыполнимой в связи с изменившейся социально-экономической ситуацией в стране и поэтому была отменена.

Кроме обычного информирования Закон предписывает депутату «регулярно, не реже одного раза в месяц, осуществлять прием граждан» (ст.20) и периодически, но не реже двух раз в год, «отчитываться перед избирателями округа» о своей деятельности (ст.22). В случае, если депутат уклоняется от встреч с избирателями, законодатель предусмотрел возможность проведения отчёта депутата «по требованию группы избирателей численностью, установленной соответствующим Советом» (ст.22). Организацию принудительного отчёта депутата перед избирателями Закон возложил на президиум Совета и председателя Совета. Однако на практике эта норма не применяется по причине отсутствия её в регламентах местных Советов.

К несомненным достоинствам Закона «О статусе депутата местного Совета» можно отнести предоставление депутату права «изучать общественное мнение, нужды и запросы населения, сообщать о них Совету и его органам, иным государственным организациям, общественным объединениям, политическим партиям, предприятиям и учреждениям» (ст.20). Эта норма Закона уже помогла вновь избранному депутату Пуховичского районного Совета К.Шпунтову частично решить проблему горячего водоснабжения в районе: результаты анкетирования избирателей округа, которые он получил, показали, что для людей эта проблема оказалась самой злободневной. В итоге районные власти прислушались к мнению депутата и избирателей, и горячая вода стала подаваться в дома четыре дня в неделю вместо трёх. По собственной инициативе депутат имеет право «проводить собрания (конференции) избирателей округа, встречи с трудовыми коллективами и местными органами общественных объединений и политических партий» (ст.19), а также должен рассматривать «в установленном законодательством порядке поступившие к нему предложения, заявления и жалобы избирателей» (ст.21) и, в случае необходимости, «осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб» в государственные органы (ст.21) и проводить депутатские расследования (ст.18).

Закон предоставляет депутату «преимущественное право выступать по вопросам своей депутатской деятельности в средствах массовой информации» (ст.19). Однако это право сводится на нет тем, что в Законе речь идёт о СМИ, учредителями которых яв-

ляются Советы. На практике же газет, учредителями которых являлись бы только местные Советы, практически не осталось. Учредителями подавляющего большинства районных и городских газет выступают совместно Советы и исполкомы или только исполкомы.

Отрицательно сказывается на деятельности депутата отсутствие возможности присутствовать на заседаниях исполкома и выступать на них. По крайней мере, некоторых вновь избранных депутатов местных Советов председатели исполкомов, сославшись на свои собственные регламенты, отказались допустить на подобные заседания. Эти действия председателей исполкомов можно объяснить тем обстоятельством, что в отличие от начала 90-х гг. исполкомы фактически перестали быть организационной формой, через которую действовали Советы. Сегодня они превратились в составную часть единой системы органов исполнительной власти. По мнению белорусского учёного А.Карамышева, в теории и практике местного самоуправления западных стран нет примеров, когда бы исполнительные органы были «выведены из системы местного самоуправления в иную ветвь власти и организационную форму управления».

Если всё же сравнивать деятельность депутата и Совета в целом, то, по моему мнению, в законодательном плане у избирателей больше возможностей повлиять именно на депутата, а не на Совет, соответственно, у депутата больше стимулов, чтобы его работа носила гласный и открытый характер. Однако не всегда инициатива депутата и граждан, обращающихся к депутату, может быть реализована в полном объёме по причине отсутствия у местных Советов достаточных полномочий для решения проблем, которые их волнуют.

Заключение

К сожалению, в глазах населения местные Советы депутатов по-прежнему являются обыкновенной госструктурой, к тому же безвластной по сравнению с исполкомами, а посему и не пользующейся авторитетом. Без придания Советам необходимых властных полномочий и выведения их за рамки государственной власти деятельность органов местного самоуправления и депутатов не может в полном объёме носить гласный и открытый характер. Пока Советы депутатов по Конституции рассматриваются в качестве органов государственной власти, говорить об их открытости в принципе сложно, поскольку они как госорганы несут в первую очередь ответственность перед вышестоящими структурами, а не населением, которое их избрало.

Окончание. Начало на стр.1

седатель Конгресса выбирается на два года поочередно из каждой Палаты.

Сессия Конгресса проводится раз в год в Страсбурге, где в качестве специально приглашенных или наблюдателей присутствуют представители европейских организаций и государств, не входящих в Совет Европы.

Свою работу Сессия Конгресса начала 20 мая с Пленарного (совместного) заседания Палаты местных властей и Палаты регионов.

Были заслушаны отчет Президента Конгресса г-на Хервига ван Стаа (Herwig van Staa) и выступление г-на Петера Шедера (Peter Schieder), Президента Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

Конгресс продолжил свою работу отдельными заседаниями Палаты местных властей и Палаты регионов.

Палата местных властей рассматривала такие вопросы, как:

– отчеты специально созданных комиссий о состоянии местного самоуправления в Мальте, Бельгии и Македонии;

– о муниципальной собственности в свете принципов Европейской Хартии местного самоуправления;

– об управлении городами-столицами;

– о предупреждении насилия в школе.

Палата региональных властей рассмотрела следующие вопросы:

– о децентрализации и регионализации в Европе;

– региональная демократия в Венгрии;

– региональная демократия и роль национальных региональных Ассоциаций;

– о результатах демографических изменений для регионов Европы;

– о роли региональных властей в управлении речными бассейнами;

– об адаптации Европейской хартии региональных властей в международную Конвенцию.

Во второй половине дня 21 мая и первую половину 22 мая Конгресс продолжил свою работу совместным заседанием обеих палат. Были заслушаны доклады:

– о местной и региональной демократии в Польше, Азербайджане, Португалии и Украине;

– об участии молодых людей в местной и региональной жизни.

С поздравительной речью в связи с 10-й Пленарной Сессией Конгресса выступил С.Миронов, председатель Совета Федерации Российской Федерации.

В докладе генерального секретаря Совета Европы г-на Вальтера Швиммера был затронут «белорусский вопрос». Докладчик выразил надежду, что «именно местная демократия, в которой Конгресс местных и региональных властей Европы уже имеет значительное влияние, станет первым шагом на пути развития демократических реформ в Беларуси».

Мирослав КОБАСА,
член Правления
ОО «Фонд имени Льва Сапегы»

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) 20 22 63, 47 54 30

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: yuriv@tut.by

Юрий Воронежцев

Гродно: тел./факс (0152) 44 24 97

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Владимир Хильманович

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Владимир Шанцев

Вестник самоуправления, 2003, №3(7). 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.

