

ВЕСТНИК

2004, №4(12)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

УЧИМСЯ И РАЗВИВАЕМ КОНТАКТЫ

Общественное объединение «Фонд имени Л.Сапегги» и Зарубежное агентство Шведской Ассоциации местных властей продолжает реализацию совместного проекта «Развитие местного самоуправления в Беларуси».

С 12 по 18 сентября 2004 г. состоялся учебный визит белорусских специалистов в Калининградскую область. Визит был организован Ассоциацией муниципальных образований Калининградской области. В составе группы (14 чел.) – депутаты местных Советов первичного и базового уровней, преподаватели ведущих университетов Беларуси, представители Института экономики НАН Беларуси и Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь.

Целью визита было ознакомление с деятельностью органов местного самоуправления в России. В течение визита группа провела встречи с мэрами и депутатами гг.Светлый, Правдинск и Калининград, посетила различные коммунальные объекты, прослушала ряд лекций о законодательстве РФ в области местного самоуправления (подробнее о результатах визита читайте в номере в статье В.К.Сидорчука).

В период с 24 по 31 октября 2004 г. состоялся визит группы (14 чел.) белорусских специалистов в области местного самоуправления в Республику Польша. Реформа местного самоуправления, проведенная в Польше, получила очень высокую оценку в странах европейского сообщества. Участники визита провели целый ряд встреч, в том числе с секретарем Совместной Комиссии Правительства и представителей территориального самоуправления, с исполнительными директорами Ассоциации польских городов и Ассоциации сельских гмин. Также были организованы визиты в гмины Рашин, Кобылин, Кротошин и

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	Мирослав КОБАСА <i>Учимся и развиваем контакты</i>
С.2	Владимир КИВЕЛЬ <i>Конституционные права граждан на управление</i>
С.6	Андрей ЗАВАДСКИЙ <i>Уставы местного самоуправления и их роль</i>
С.10	Валерий СИДОРЧУК <i>Новое в местном самоуправлении России</i>

посещение лицея в Познани. На протяжении всего визита чувствовалось дружеское и теплое отношение со стороны польских коллег. Повсеместно польская сторона высказывалась за дальнейшее развитие сотрудничества и добрососедских отношений.

19-20 октября 2004 г. в Минске состоялся международный семинар «Организационно-правовые формы деятельности органов местного самоуправления». В работе семинара кроме белорусских участников приняли участие эксперты из Швеции, Польши, Литвы и России. На семинаре были рассмотрены вопросы, касающиеся права граждан на самоуправление, а также реализация принципа гласности, уставы органов местного самоуправления, проблемы формирования органов территориального самоуправления.

Совместный белорусско-шведский проект продлится до июля 2005 г. В рамках проекта запланирован ряд семинаров в области самоуправления, а также учебный визит в Литву.

Мирослав КОБАСА,
член правления ОО «Фонд им.Л.Сапегги»,
руководитель проекта

Владимир КИВЕЛЬ,
к.ю.н., профессор кафедры теории государства и права
Академии управления при Президенте Республики Беларусь

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ НА УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА (МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ)

В общем плане право граждан на управление делами общества и государства закреплено в ч.1 ст.3 Конституции Республики Беларусь – «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Ст.117 Конституции содержит положение, что местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» различает понятия местного самоуправления и местного управления. Ст.1 Закона определяет, что местное управление – это форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

В ст.120 Конституции содержится положение о том, что «местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов».

Государственный статус местных органов не соответствует сущности самоуправления как самоорганизации территориальных сообществ в рамках закона.

Государственный статус местных органов власти обусловил и то, что на территориальный уровень был перенесен принцип разделения представительной и исполнительной государственной власти в соответствии со ст.6 Конституции, кото-

рая определяет, что «Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения её на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга». Таким образом, в соответствии с Конституцией в большинстве административно-территориальных единиц имеется два самоуправленческих органа – местные Советы депутатов и исполнительно-распорядительные органы, которые практически независимы друг от друга, что также противоречит положениям Европейской Хартии местного самоуправления. Местное самоуправление должно основываться на принципе разделения властей, но публичных властей иного типа: «государственной» с одной стороны и «местной» – с другой. Эти власти имеют различные сферы ведения, по-разному формируют свои органы, самостоятельны в осуществлении полномочий, сдерживают друг друга.

Как мы видим, в определении, данном Конституцией, закреплён государственный статус местных Советов. Из этого статуса вытекает единство государственных и местных функций, что несколько противоречит смыслу ст.3(1) Европейской Хартии. Статьи иных разделов Конституции также говорят только о государстве, его органах и должностных лицах (ч.2 ст.7, ч.2 ст.34, ч.3 ст.37, ст.38, ст.37, ст.40). Так ст.7 определяет, что «Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства». Ст.34 говорит, что «Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы». Ст.37 дает право гражданам участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. В соответствии со ст.38 Конституции граждане имеют право избирать

и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании. Ст.39 Конституции предоставляет право гражданам Республики Беларусь в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой равного доступа к любым должностям в государственных органах. Ст.40 Конституции дает право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. В ст.64 третьего раздела Конституции «Избирательная система» говорится о том, что «Выборы депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности народом, являются всеобщими...», а ст.118 Конституции определяет, что «Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года». Мы считаем целесообразным внести определенные изменения в данные статьи Конституции и выделить местное самоуправление как самостоятельный вид власти.

Единая система органов местного управления на территории страны в соответствии с ч.2 ст.1 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

В ст.2 Закона под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств. Ст.3 закрепляет систему местного самоуправления и формы прямого участия граждан в государственных и общественных делах. В систему местного самоуправления включаются местные Советы депутатов и органы территориального местного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные). В соответствие со ст.12 Закона, местные Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном местного самоуправления, обеспечивающим на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуп-

равления. Как видим в определении, как в Конституции Республики Беларусь, так и в Законе закреплён государственный статус местных Советов. Из этого статуса вытекает единство государственных и местных функций, что несколько противоречит смыслу статьи 3(1) Европейской Хартии.

Ст.9 Закона определяет, что исполнительным и распорядительным органом на территории какой-либо административно-территориальной единицы является исполнительный комитет с правами юридического лица. При этом исполнительные комитеты различных уровней (первичного, базового, областного) входят в систему органов исполнительной власти, являются органами местного управления, что противоречит смыслу статьи 6(1) Европейской Хартии, которая говорит о том, что «самоуправляющиеся территориальные общности должны быть в состоянии сами определять организационную структуру своих администраций, чтобы приспособить её к местным потребностям и обеспечить эффективное ведение дел». До принятия новой редакции Закона 10 января 2000 г. исполнительные комитеты были одновременно исполнительно-распорядительными органами местных Советов депутатов. Необходимо отметить, что оставшееся еще со времен СССР двойное подчинение местных исполнительных комитетов, образно говоря, по «вертикали» и по «горизонтали», в настоящее время значительно отклоняется в сторону вертикального подчинения. Практически местные исполнительные комитеты стали в своей основе представителями центральной власти на территории конкретных административно-территориальных единиц и только формально подотчетны местным Советам депутатов. Такая централизация исполнительной власти на местах в современных условиях недостаточно себя оправдывает и, по нашему мнению, значительно сужает реализацию конституционного права граждан на управление делами общества и государства на местном уровне. На практике местные Советы, не имея достаточных собственных средств на своих счетах, не имеют реальной возможности воздействовать на исполнительные комитеты, которые формально, по Закону, подотчётны им по вопросам, отнесенным к их компетенции. Формирование администрации местных исполнительных комитетов происходит в основном путем назначения Президентом Республики Беларусь руководителей местных исполнительных и распорядительных органов лично или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами (ст.119 Конституции, ст.10 Закона). В свою оче-

редь председатель исполнительного комитета назначает других должностных лиц исполнительного комитета, что тоже указывает на «оторванность» местной исполнительной власти от населения, а также противоречит положениям ст.6 Европейской Хартии. Отношения в системе органов местного управления с точки зрения порядка их формирования, распределения компетенции, контроля также весьма специфичны. Органы управления формируются централизованно, в целом без решающего влияния Советов, населения. Не обеспечивается, на наш взгляд, достаточная легитимность этого института местной власти. Местные исполнительные органы, как и Советы депутатов, являются государственными органами, но обеспечивают вместе с ними решение вопросов «местного значения». При этом они организационно и функционально обособлены от представительных органов, практически не несут ответственности ни перед ними, ни перед населением. В ст.9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» статус исполкомов конкретизируется как статус органов местного управления общей компетенции. В этом качестве они входят в систему исполнительной власти как органы, в чьем ведении находятся практически все вопросы в хозяйственной, социальной, культурной областях. Исполкомы в настоящее время практически полностью оторваны от Советов, имеют широкую и неконтролируемую управленческую свободу.

Администрации районов были образованы в результате ликвидации районных Советов и исполнительных комитетов и являются в настоящее время исполнительно-распорядительным органом данной административно-территориальной единицы. Глава администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь, а его заместители назначаются председателем горисполкома. Для принятия решений создается исполком местной администрации. Структура и штатная численность местной администрации утверждаются городским исполнительным комитетом. Глава администрации по согласованию с председателем горисполкома утверждает его персональный состав. Глава администрации вправе лично осуществлять полномочия местной администрации.

В соответствии со ст.11 Закона «О местном управлении и самоуправлении» местная администрация обеспечивает на соответствующей территории соблюдение Конституции, законов, актов правительства, выполнение решений вышестоящих исполнительно-распорядительных органов и

местных Советов, распоряжается имуществом и финансами в пределах полномочий, предоставленных Советом депутатов, организует получение бюджетных доходов и их использование, вносит предложения Советам депутатов, его органам, исполкому по всем вопросам местного значения и участвует в их рассмотрении, осуществляет государственный контроль за использованием земель, недр, объектов коммунальной собственности, созывает собрания граждан, обеспечивает выполнение их решений, заключает договоры, организует строительство и ремонт домов, дорог, контроль за содержанием улиц, решает вопросы трудоустройства, образования, профподготовки, социально-культурного, медицинского, торгового, бытового, транспортного обслуживания граждан и др. Граждане в данном случае не имеют возможности реализовать свое право на самоуправление.

Территориальные и личностные основы самоуправления состоят в том, что оно, как и государство, имеет свою территорию и население. На подведомственной территории местное самоуправление должно обладать верховенством. Его властному воздействию подчинен каждый, кто имеет место жительства или состоит в имущественно-хозяйственных отношениях с подведомственной самоуправлению территорией.

Местное самоуправление – это единство публично-властных и корпоративных (общественных) начал. Оно не сводится только к деятельности местных органов власти. Самоорганизующий потенциал территориальных сообществ предполагает участие граждан в тех или иных организационных формах. В Законе закреплено понятие «система местного самоуправления» с широким набором элементов. Таким образом, исходя из Закона, предполагается активное участие населения в управлении территорией через различные формы представительной и непосредственной демократии.

Практика показывает, что система местного самоуправления создана формально. С 1991 года в республике не проведено ни одного местного референдума, есть лишь единичные примеры проведения собраний граждан, так и не налажена работа органов территориального общественного самоуправления хотя бы на уровне микрорайонов, сельских населенных пунктов. Закон не создает необходимых предпосылок (экономических, организационных, социально-психологических и т.д.) для участия граждан в управлении. Они по-прежнему подвластны и не могут, а зачастую реально не вправе реализовать себя как власть.

В ст.16 Закона определен круг вопросов, которые должны рассматриваться исключительно на сессии местных Советов. Перечень в настоящее время содержит 18 пунктов. В первоначальной редакции Закона сюда входило 22 пункта, в том числе образование и упразднение органов управления, утверждение их структуры, штатов, расходов на их содержание, решение о выпуске акций, предоставление налоговых льгот, принятие решений и установление правил, предусматривающих административную ответственность и др. То есть Совет, как уже отмечалось, непосредственно должен был решать все важные вопросы как общего, так и индивидуального плана. Не случайно Совет определялся как основное звено самоуправления.

В Конституции (ст.121) закреплено только 5 исключительных полномочий Совета:

- утверждение программ экономического и социального развития;
- утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с Законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных Законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

Причем данный перечень является исчерпывающим. Компетенция местных исполнительных комитетов Конституцией не регулируется, но в ст.9 Закона объём компетенции исполкомов значительно шире, чем компетенция местных Советов, и состоит из 23 пунктов, что в конечном счете противоречит ч.4 ст.4 Европейской Хартии, в которой говорится, что полномочия самоуправляющихся территориальных общностей являются, как правило, всеобъемлющими и исключительными. Они не должны сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией, если это только не предусмотрено законом. Эти положения Хартии, по нашему мнению, должны быть отражены в нашей Конституции и законах. Причем считаем, очень важным разделить полномочия между различными самоуправленческими органами, чтобы не было совмещения полномочий, чтобы у вышестоящего Совета не было оснований вмешиваться в деятельность нижестоящего Совета и отменять в административном порядке его решения.

Полномочия, предоставленные Законом исполнительным комитетам, по значимости для простого жителя значительно превосходят полномочия местных Советов. Граждане на местном

уровне чаще всего выступают не в качестве носителя государственной власти, а в роли просителей у органов исполнительной власти.

Закон «О местном самоуправлении» с самого начала не заложил необходимую организационно-правовую основу для углубления децентрализации на уровне территориальных микроколлективов (микрорайон, крупный жилой комплекс). В этом отразился общий подход к самоуправлению прежде всего как к самореализации органов государственной власти, а не территориальных сообществ граждан. Закон поставил развитие «низовых» форм самоуправления в полную зависимость от усмотрения местных исполнительных органов власти.

Органам общественного территориального самоуправления Законом предоставлено шесть прав. Только три из них косвенно связаны с решением управленческих задач. ОТОС предоставлено право вносить на рассмотрение местных органов власти предложение по всем вопросам местного значения и участвовать в их рассмотрении. Это создает определенные возможности для защиты интересов жителей. Однако на законодательном уровне этот механизм не урегулирован. Местные Советы и исполкомы решают этот вопрос по своему усмотрению. При этом они исходят, как правило, из того, что ОТОС являются органами государственной власти, а не органами того или иного территориального сообщества. Как представляется, ещё более ограничены возможности общественных органов во взаимодействии с исполнительными органами власти.

ОТОС выбираются открытым или тайным голосованием на собраниях всех жителей или уполномоченных. В собраниях жителей в соответствии со ст.28 Закона вправе участвовать граждане, достигшие 18 лет. В состав ОТОС (ст.29) могут быть избраны лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста. Кандидатуры в состав общественных органов могут выдвигаться самими жителями, местными Советами (исполкомами), трудовыми коллективами, общественными объединениями. Закон не устанавливает каких-либо требований к кандидатам, кроме возрастного ценза и постоянного места жительства.

В Законе недостаточно четко определен порядок передачи полномочий местными Советами и исполнительными органами органам общественного территориального самоуправления.

Считаем, что для повышения роли граждан в управлении делами общества и государства на местном уровне эти вопросы необходимо законодательно урегулировать.

Андрей ЗАВАДСКИЙ,
Белорусский институт правоведения,
ОО «Фонд им. Льва Сапегы»

УСТАВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ РОЛЬ И ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ВНЕДРЕНИЯ

Обязательным компонентом правовой основы местного самоуправления, утвердившимся в последние десятилетия практически во всех европейских странах, является муниципальный устав. Устав может рассматриваться как разновидность актов кодификационного значения и в общем случае призван определять правовой статус конкретной муниципальной единицы, т.е. закрепить ее организацию и устройство, а также установить правовые основы её функционирования.

Появление на постсоветском пространстве уставов муниципальных единиц (единиц местного самоуправления) относится к началу 90-х годов. Именно в это время в ряде бывших советских республик в национальных законодательных актах, посвященных местному самоуправлению, появляется понятие «устав местного самоуправления». Причем, как в случае с российским законом 1991 г. «О местном самоуправлении», речь шла именно об уставе местного самоуправления, а не об уставе муниципального образования в целом. Такими уставами предусматривалась необходимость четкого определения функций, порядка работы, системы и структуры местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними, организация территориального общественного самоуправления граждан.

После принятия в России в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» требования к уставам принципиально изменились. В соответствии с указанным законом устав из документа, просто определяющего и закрепляющего организацию управления на местном уровне, превратился в устав муниципального образования, в его «основной закон». Таким образом, устав получил конституирующее значение для местного самоуправления соответствующего населенного пункта или территории.

Специфическими характеристиками муниципального устава являются:

1. Наличие у муниципального устава признаков учредительного документа, т.к. в уставе определяется сама система местного самоуправления и структура его органов. В подавляющем большинстве европейских стран это решается на основе полной самостоятельности местного самоуправления и независимости от государственных органов.

2. Принятие муниципального устава непосредственно местным сообществом граждан или избранным гражданами представительным органом при обязательном обсуждении гражданами проекта устава.

3. Действие муниципального устава в качестве нормативного акта всеобъемлющего характера, т.е. акта, регулирующего отношения во всех основных областях жизнедеятельности местного территориального сообщества и его членов.

4. Признание муниципального устава, обладающего высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данной муниципальной единицы, в качестве основы дальнейшего нормотворчества.

Национальные законодательства могут определять перечень вопросов, которые в обязательном порядке должны быть закреплены в муниципальном уставе.

К подобным вопросам обычно относятся:

- 1) границы и состав территории муниципальной единицы;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципальной единицы;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименование и полномочия выборных,

других органов и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительного органа, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражение недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок деятельности служащих местного самоуправления (организации муниципальной службы);

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения коммунальной (муниципальной) собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.

Данный обязательный перечень, тем не менее, является открытым.

Принятый устав подлежит опубликованию, только после этого он вступает в силу. Но условием вступления в силу устава, помимо опубликования, является его государственная регистрация в порядке, установленном законом. Смысл государственной регистрации заключается в проверке соответствия устава национальному законодательству и соблюдения процедуры принятия. Регистрация по общему правилу производится соответствующими органами юстиции государства. Отказ в регистрации может быть обжалован гражданами в судебном порядке. Помимо этого, факт регистрации устава является подтверждением, исходящим со стороны государства, прав муниципальной единицы, изложенных в уставе, и гарантией их соблюдения.

Следует отметить, что, к сожалению, Закон «О местном самоуправлении и местном

хозяйстве в БССР», принятый в феврале 1991 г., не содержал каких-либо положений о муниципальном уставе. Не зафиксировано право местного самоуправления на муниципальный устав и в последней редакции действующего Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В связи с этим вплоть до 2001 г. в нашей стране совершенно отсутствовала практика подготовки, принятия и функционирования данной категории нормативно-правовых актов местных органов власти. Более того, отсутствие соответствующей практики в области уставов местного самоуправления вело к отсутствию теоретических разработок в данной сфере, а также к простому непониманию на уровне органов местной власти значения и роли муниципального устава.

Первый шаг в сторону изменения сложившейся ситуации был сделан законодателем в июле 2000 г. в связи с принятием Закона «О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска». Так, в ст.6 указанного Закона было закреплено право Минска как крупного промышленного, экономического и культурного центра, выполняющего одновременно и функции столицы государства, на собственный Устав. Это право было реализовано 26 июня 2001 г. путем принятия сессией Минского городского Совета депутатов решения №193 об утверждении Устава города Минска.

Подготовка Устава города Минска велась специально созданной рабочей группой с участием широкого круга специалистов под руководством председателя Мингорисполкома. Устав прошел юридическую экспертизу в органах юстиции и после своего принятия был включен в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2000 г., № 67, 2/185.

В преамбуле утвержденного Мингорсоветом документа указывается, что «Устав города Минска – нормативный правовой акт, определяющий на основе законодательства направление и порядок взаимодействия Минского городского Совета депутатов, исполнительных и распорядительных органов, органов территориального общественного самоуправления по вопросам осуществления в столице управления и самоуправления, особенности формирования и полномочий органов территориального общественного самоуправления, градостроительного устройства, иные вопросы, касающиеся осуществления городом Мин-

ском функций столицы Республики Беларусь».

Устав города Минска представляет собой объемный и содержательный документ, состоящий из 10 глав и 65 статей. В принятом документе последовательно освещаются вопросы статуса города, его населения и территории, деятельности Минского городского Совета депутатов, Минского городского исполнительного комитета и районных администраций, их организация, структура, компетенция и полномочия, вопросы взаимоотношений перечисленных структур между собой и с вышестоящими государственными органами, деятельность должностных лиц городских органов управления и самоуправления.

Устав раскрывает экономические основы управления и самоуправления в городе, гарантии городского управления и самоуправления. Отдельная глава посвящена реализации в Минске территориального общественного самоуправления и иных форм самоуправления и непосредственной демократии. Городскую специфику демонстрирует глава, посвященная осуществлению Минском функций столицы Республики Беларусь.

К числу достоинств Устава города Минска необходимо отнести то, что он является первым в практике Беларуси документом, комплексно раскрывающим положения Закона «О местном управлении и самоуправлении», Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов», Закона «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства», Закона «О бюджетной системе и внебюджетных фондах» и ряда других законов Республики Беларусь применительно к функционированию самоуправления, органов власти и управления, их должностных лиц в отдельно взятом городе. Следует отметить, что Устав столицы как нормативный правовой акт может являться хорошей основой для дальнейшего нормотворчества на территории Минска.

В Уставе города Минска впервые в Беларуси была предпринята попытка раскрыть процессуальную сторону понятия «правотворческая инициатива жителей города». Следует указать, что в отсутствие специального закона, посвященного этому вопросу, определение порядка реализации права граждан на правотворческую инициативу всецело находится в руках местных орга-

нов власти. Принятая для города Минска в вопросе осуществления правотворческой инициативы количественная норма в 3.000 человек делает эту форму непосредственной демократии весьма доступной для граждан. Причем надлежащим образом оформленное предложение граждан, в соответствии с Уставом, является обязательным для рассмотрения Минским городским Советом депутатов на открытом заседании с участием представителей жителей города, а решение по итогам рассмотрения подлежит публикации в средствах массовой информации.

Для сравнения можно лишь указать, что для проведения местного референдума в городе Минске требуется выявление инициативы значительно большего количества граждан – жителей города. Существующее для инициирования референдума требование 10%-ного сбора подписей для поддержки вопроса, выносимого на референдум, предполагает сбор в Минске не менее 120.000 подписей, что многократно (на порядок) превышает норму, необходимую для реализации в городе правотворческой инициативы.

Тем не менее, Устав города Минска не лишен моментов, вызывающих критику. В частности, это относится как к самой структуре документа, так и к его содержанию. Поясним это следующим. Местное самоуправление, в соответствии с белорусским законодательством, является формой организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы широкого спектра вопросов местного значения. В связи с этим представляется логичным, когда рассмотрение деятельности граждан в виде форм прямой демократии и самоуправления предшествует рассмотрению организации и деятельности органов власти, создаваемых гражданами или иными властными структурами.

Представляется важным при описании в городе системы самоуправления присутствие в Уставе таких статей, как:

- общая схема самоуправления в городе;
- принадлежность прав самоуправления населению города;
- функции городского самоуправления в реализации прав и свобод граждан.

При освещении деятельности структур местной власти видится полезным рассмотрение таких вопросов, как:

- источники полномочий органов и должностных лиц местного управления и самоуправления;

- разграничение компетенции между органами и должностными лицами местного управления и самоуправления;

- разграничение компетенции между органами управления и самоуправления города и органами территориального общественного самоуправления.

Неудачной из-за своей неконкретности, на наш взгляд, является ст.40 Устава, которая называется «Иные формы прямого участия жителей в государственных и общественных делах». Несмотря на многообещающее начало, статья не конкретизирует и даже не перечисляет «иные формы участия граждан», выставляя лишь стандартное условие непротиворечия их законодательству.

В то же время среди подобных «иных форм участия граждан» заслуживают внимания:

- коллективные и индивидуальные обращения (петиции) граждан;

- присутствие граждан на заседаниях Совета депутатов и исполкома;

- участие жителей города в публичных слушаниях, проводимых Советом депутатов и его постоянными комиссиями;

- заслушивание жалобы гражданина Советом депутатов, исполкомом или должностным лицом, компетентным принять решение по поводу его жалобы;

- коллективное обсуждение вопросов городской жизни, в том числе в СМИ.

Несмотря на ряд критических замечаний, Устав города Минска и сам факт его принятия имеет положительное значение и может сыграть важную роль в развитии этого процесса и принятии собственных уставов иными населенческими и территориальными единицами Беларуси.

Однако на этом пути возникает ряд проблем организационно-правового характера.

Во-первых, законодательство Республики Беларусь дает прямое указание на принятие Устава городом Минском и ничего не говорит о подобной возможности для иных населенных пунктов и территорий. Следует ли данную ситуацию расценивать как запрет на принятие иными административно-территориальными единицами

собственных уставов или руководствоваться предоставленным в законодательстве местным органам власти правом проявлять любую инициативу, если эта инициатива не входит в компетенцию иного органа власти и не противоречит закону?

В данном случае принятие устава можно рассматривать просто как принятие местным органом власти решения, имеющего специальное (предусмотренное Законом «О нормативных актах») название и комплексно регулирующего в рамках действующего законодательства административно-правовые, социальные и хозяйственные процессы на подведомственной территории.

Во-вторых, каков будет правовой статус принятого документа? Какой орган и где должен его регистрировать? Каковы будут правовые последствия принятия и регистрации устава, гарантии и ответственность сторон? Будут ли вышестоящие органы власти признавать устав нижестоящей административной единицы как барьер на пути попыток вмешаться в её компетенцию и полномочия?

В-третьих, имеют ли право на устав территориальные единицы, не имеющие собственных представительных и исполнительных органов власти, однако имеющие основной элемент самоуправления – сообщество граждан, имеющих четко выраженные местные интересы?

Наконец, следует решить вопрос: должен ли быть устав документом только местного самоуправления или документом административно-территориальной единицы в целом, включающим рассмотрение как форм и структур местного самоуправления, так и структур местного управления, которые, по существу, являются структурами государственной администрации на территории конкретной административно-территориальной единицы?

Введение в практику местного управления и самоуправления муниципальных уставов повышает роль и значение самих местных органов власти и предоставляет дополнительные гарантии их деятельности, а также гарантии более полного удовлетворения прав и интересов граждан.

Валерий СИДОРЧУК,
кандидат юридических наук, доцент

НОВОЕ В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Конституцией в Российской Федерации функционирует три уровня власти: федеративный, региональный и муниципальный (местное самоуправление). В настоящее время местное самоуправление в мире чаще всего отождествляется с понятием «муниципалитет» (лат. *municipium* – город с правом самоуправления), что представляется этимологически более обоснованным, нежели термин «административно-территориальная единица», поскольку содержит указание на сообщество объединенных общей целью лиц, а его высшее должностное лицо именуется мэром (от лат. *maior* – большой, старший). Причем местному самоуправлению отводится решающая роль в решении вопросов повседневного жизнеобеспечения населения и развития территориальных образований. Не случайно поэтому в течение последнего года в России был принят ряд важных нормативных актов, касающихся аспектов территориальной организации и финансово-экономического обеспечения задач местного самоуправления: новая редакция Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г., Федеральный закон от 20 августа 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений», а Министерство финансов утвердило приказом от 27 августа 2004 г. «Методические указания субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений». Кроме того, нормативное регулирование статуса местного самоуправления осуществляется региональными законами (например, Закон Калининградской области «Об основах местного самоуправления в Калининградской области» и Уставами муниципальных образований. Причём Устав является основным документом и содержит детальные положения о структуре и полномочиях всех органов самоуправления конкретного муниципально-образования.

До настоящего времени в России действует одноуровневая система местного самоуправления. В Калининградской области с населением около 1 млн. человек (где второй по численности этнической группой являются белорусы, а в Правдинском районе они составляют 30% населения) функционирует 22 муниципальных образования (в то время как в области Беларуси насчитывается около 300 административно-территориальных единиц). Это позволяет минимизировать управленческий аппарат и административные расходы и, вследствие этого, привлечь в советы и администрации квалифицированных муниципальных служащих (например, месячное жалование депутатов Калининградского горсовета установлено в размере оклада первого вице-мэра и составляет 24 тыс. руб. в месяц). В РФ отсутствуют такие территориальные образования, как сельские и поселковые Советы. Их функции выполняют структурные подразделения администраций муниципальных районов. Нет в структуре администраций и такого органа, как исполком. Это может быть оправдано тем, что исполнительный орган принимает решения по оперативным вопросам, для чего требуется определенная быстрота, но самое главное, при распоряжении материально-финансовыми ресурсами необходима персональная ответственность. В этой связи начальники структурных подразделений (управлений, комитетов) являются по должности заместителями глав администраций и вправе принимать самостоятельные решения, чем обеспечивается ответственность органа власти, которая реально, как известно, может быть исключительно персональной.

В России в качестве муниципальных образований функционируют городские округа и муниципальные районы. Последние включают прежние советские районы вместе с их городами, посёлками и сельскими населенными пунктами. В зависимости от наименования формируются и органы самоуправления. Их система

унифицирована для всей Федерации, но внутренняя структура утверждается местным Советом депутатов.

В крупных городах (например, Калининград) глава муниципального образования именуется мэром, в более мелких городах – главой городского округа, в сельских – главой района. Все главы муниципальных образований избираются непосредственно населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и по должности являются главами местной исполнительной власти (администрации), а в муниципальных округах и районах – также и председателями Советов депутатов, избираемых преимущественно по одномандатным избирательным округам и частично по общему муниципальному избирательному округу в составе общемуниципальных избирательных списков избирательных объединений и блоков. В крупных городах наряду с должностью мэра имеется должность председателя Совета.

Структура мэрии или администрации муниципального образования, предельная численность работающих, в том числе муниципальных служащих, утверждается собранием депутатов, поэтому не является унифицированной для всей страны. Как правило, финансово-экономический блок образуют финансовое и правовое управления, управления экономики и развития потребительского рынка, недвижимости и градостроительства, контрольной работы и хозяйственного обеспечения; в социальном блоке главным является отдел образования; создаются также службы гражданской обороны и по чрезвычайным ситуациям. За финансово-экономические вопросы отвечает, как правило, первый заместитель главы администрации, а за иные – другие заместители главы, утверждаемые в должности собранием депутатов муниципального образования по предложению его главы. Внутренняя структура отделов и управлений формируется главой администрации. Глава также заключает трудовые контракты с сотрудниками, являющиеся бессрочными, но которым может предшествовать испытательный срок. Характерно, что в этой структуре отсутствуют привычные для Беларуси отдел ЗАГС, внутренних дел, воинского учета и другие подразделения, выполняющие типичные общегосударственные функции.

Представительные органы в Российской Федерации являются реальными юридическими лицами, и реализация их полномочий требует непрерывной работы депутатов, обеспечиваемой со-

ответствующим аппаратом. Сессии созываются, как правило, один-два раза в месяц, и их эффективность обеспечивается разветвленной системой вспомогательных подразделений. К примеру, структура городского Совета депутатов г.Калининграда включает председателя Совета, двух его заместителей, помощника и эксперта-консультанта председателя, организационно-аналитический отдел, нормативно-правовой отдел, общий отдел, бухгалтерию, пресс-службу, контрольно-счётную комиссию. Имеется также семь депутатских комиссий, в том числе комиссия по земельным ресурсам и рекламе, результаты работы которой наиболее очевидны. Каждый из депутатов вправе исполнять свои полномочия на профессиональной постоянной основе с зарплатой первого заместителя главы муниципального образования.

В соответствии с новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в период до 1 июня 2006 г. должен быть осуществлен комплекс мероприятий по созданию муниципальных образований в поселениях с численностью населения свыше 3 тыс. человек, в результате чего будет совершен переход к двухуровневой системе местного самоуправления по схеме: муниципальный район – один или несколько населенных пунктов. До 1 января 2005 г. необходимо будет установить границы и статус муниципальных образований; до 1 ноября 2005 г. – обеспечить проведение выборов представительных органов новых муниципальных образований; до 1 января 2006 г. – принять Уставы новых муниципальных образований, размежевать имущество, сформировать, рассмотреть и утвердить их бюджеты.

Имеются все основания полагать, что запланированная реформа обеспечит децентрализацию местной власти, чему способствует наделение муниципальных поселений обширными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также новые подходы к регулированию межбюджетных отношений, в рамках которых наряду с бюджетами муниципальных районов предполагается формирование бюджетов сельских и городских поселений.

Районы будут выполнять задачи территориального, межпоселенческого значения: содержание и строительство автодорог между населенными пунктами; организация транспортного обслуживания между поселениями; охрана общественного порядка муниципальной милицией; предоставление дошкольного и общего образования, скорой медицинской и первичной меди-

ко-санитарной помощи; утилизация и переработка бытовых отходов; опека и попечительство; выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счёт средств бюджета района.

К ведению городских и сельских поселений отнесены: организация предоставления жилищно-коммунальных услуг; вывоз бытовых отходов и мусора; транспортное обслуживание в границах поселений; строительство и содержание муниципального жилого фонда и автодорог; благоустройство и освещение улиц; обеспечение услугами организаций культуры; развитие массовой физической культуры и спорта и т.п.

В России при восприятии публичных задач особое значение уделяется предотвращению возникновения «необеспеченных стандартов», для чего насколько возможно используются схемы «собственных полномочий»; органы власти, осуществляющие регламентацию расходов, несут ответственность за их финансовое обеспечение; государственные минимальные стандарты устанавливаются только для «собственных» или «делегированных» расходов; субвенции из Фонда компенсаций подтверждают «делегирование» расходных полномочий законом о бюджете.

Разграничение доходов между уровнями бюджетов должно обеспечивать возможности самостоятельно осуществлять расходные полномочия, предсказуемость и стабильность налоговых доходов бюджета каждого уровня. Принципами такого разграничения являются: ориентация в большей степени на вертикальное, а не на горизонтальное бюджетное выравнивание; собственные доходы (доходы без целевых субвенций) есть основной ресурс для эффективного осуществления собственных полномочий; минимизация встречных финансовых потоков; единство нормативов отчисления налоговых доходов, закрепленных на бессрочной основе, для всех муниципалитетов одного типа.

За местными бюджетами предполагается закреплять по единым нормативам на постоянной основе доходные источники, позволяющие финансировать как можно большую часть возложенных на органы местного самоуправления полномочий без ущерба для формирования федерального фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Их характерными чертами являются: равномерное размещение налоговой базы по территории региона; относительно невысокая мобильность налоговой базы; возможность органов местного самоуправления реально влиять на базу налогообложения и собираемость налога и отсутствие у органов государственной власти возможности устанавливать налоговые льготы; непосредственная связь налога с уровнем благосостояния населения, проживающего на данной территории.

Новый Закон более точно определяет вопросы местного значения, однако оставляет неурегулированными отношения, связанные с компенсацией средств для реализации муниципальными образованиями решений органов государственной власти. В качестве новой формы контроля за деятельностью органов местного самоуправления вводится Уставный суд, что также имеет прогрессивное значение по сравнению с административным контролем, поскольку последний противоречит принципам Европейской Хартии местного самоуправления.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 47 96 96

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 76 44 95

e-mail: khilmanovich@tut.by

Могилев: тел./факс (0222) 25 21 73

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №4(12). 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 *Мирслав 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.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 31 55 77

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №4(12). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».

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 Сапеги».

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 Сапеги».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: saprega@vitebsk.net

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 44 24 97

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №1(9). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».

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 Сапеги».

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 Сапеги».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

