
Права



Т.А. ЛОБАНОВИЧ

ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются основные положения Европейской хартии местного самоуправления, гарантирующие политическую, экономическую, организационную и правовую независимость местных властей. Проведен сравнительный анализ действующего законодательства Республики Беларусь.

The main provisions of the European Charter of the local self-government, guaranteeing political, economic, organizational and legal independence of local authorities are considered. The comparative analysis of the current legislation of the Republic of Belarus is given.

Среди прав и свобод человека, которые активно отстаивает Совет Европы, заметное место занимает право на самоуправление. Европейская хартия местного самоуправления – это результат целого ряда инициатив и многолетней работы, которая была принята Комитетом Министров при Совете Европы в июне 1985 г. Целью принятия этой конвенции является восполнение пробелов в общеевропейских нормативах определения и защиты прав местных органов власти, которые находятся ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность принимать активное участие в принятии решений местного значения, затрагивающих их повседневную жизнь.

Хартию подписали и ратифицировали (по состоянию на 30 марта 1999 г.) 40 государств, включая Польшу, Россию и Украину. Конвенция является открытой, и любое государство может к ней присоединиться. К сожалению, Республика Беларусь еще не подписала ее, но, на наш взгляд, это лишь вопрос времени, ведь данный документ, учитывая различия между национальными конституционными системами и традициями, устанавливает основные правовые нормы, гарантирующие политическую, экономическую, организационную и правовую независимость местных властей. Тем самым принцип самостоятельности органов местного самоуправления закрепляется на высоком международном уровне, а его соблюдение расценивается как один из критериев демократии.

Принципиально важные политико-правовые ориентиры уже содержатся в преамбуле Хартии. Как одна из основ демократической системы управления обществом и государством рассматривается местное самоуправление, на уровне которого могут быть наиболее последовательно обеспечены права граждан на участие в управлении общественными делами.

Учитывая разнообразие в традициях, государства-члены Совета Европы при подписании Хартии оставили пространство для маневрирования в своих усилиях по адаптации ее к своей политической, правовой, административной и культурной ситуации. Членство государств, подписавших Европейскую хартию местного самоуправления, основано на признании системы «обязательного ядра», т. е. государства, подписавшие Хартию, должны вы-

полнять некоторые основные положения. Такой подход оставляет за ними определенную свободу выбора и возможность впоследствии дополнять Хартию. Остановимся на ключевых (обязательных) моментах Хартии:

1. Обязанность закрепления принципа местного самоуправления во внутригосударственных правовых нормах и по возможности в Конституции (ст. 2), т. е. он должен быть закреплён в писаном праве.

Правовую основу местного управления и самоуправления в Республике Беларусь составляют: Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями 1996 г.), Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 20.02.1991 г. (с изменениями и дополнениями) и другие нормативно-правовые акты. Разд. 5 Конституции Республики Беларусь посвящен местному управлению и самоуправлению, но в нем нет норм, которые бы определяли его сущностные признаки как самостоятельной формы народовластия и публичной администрации. Поэтому пока рано говорить о том, что создана прочная долговременная правовая основа, обеспечивающая демократизм и эффективность местного самоуправления в Беларуси.

2. Положение, закреплённое в ст. 3, даёт определение понятия местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать и управлять значительной частью государственных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Тем самым Хартия определяет характер местного самоуправления на практике (создание специальных органов, избираемых всеобщим голосованием, ответственных за управление общественными делами, при этом исполнительные органы являются подотчетными им). Наличие правоспособности обязательно должно сопровождаться предоставлением средств (финансовых, а также технических и кадровых ресурсов), которые позволяли бы местным властям осуществлять свои полномочия эффективно. Понятие «под свою ответственность» подразумевает необходимость определить границы компетенции местных властей, которые имеют значительные различия в каждой европейской стране. Очевидно, что ответственность местных властей не может ограничиваться исключительно местными делами. Исходя из логики, некоторые полномочия должны остаться за национальным уровнем (например, оборона). Устанавливать же их границы в соответствии с политическими, культурными, историческими и иными традициями должны сами государства.

Белорусское законодательство определяет в ст. 2 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» местное самоуправление как форму 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. Таким образом, местное самоуправление может осуществляться гражданами Республики Беларусь двояким образом: во-первых, непосредственным путем, через референдумы, выборы и другие формы прямого волеизъявления; во-вторых, через выборные и другие органы местного самоуправления.

На наш взгляд, механизм реализации местного самоуправления через выборные органы недостаточно проработан в действующем законодательстве и на практике. Так, в ч. 2 ст. 3 Хартии говорится, что Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами, а в Беларуси в соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» исполнительные комитеты первичного, базового и областного уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.



3. Традиции государств-членов Совета Европы в отношении дел, входящих в компетенцию местных органов власти, значительно различаются. В большинстве случаев ряд вопросов (например, строительство школ, больниц, проведение дорог и т. п.) имеют как местное, так и общегосударственное значение, и ответственность за них в разных странах неодинаковая и может даже делиться между уровнями государственного управления. Поэтому Хартия не перечисляет права и обязанности, которые имеют местные органы власти по всей Европе, а гарантирует в ст. 4 только закрепление основных полномочий в законах данного государства. Это обеспечивает органы местной власти правом в рамках закона заниматься всеми вопросами, отнесенными к их компетенции, т. е. полномочия не нужно передавать им каждый раз специально.

Проблема обеспеченности полномочий (прав) местного самоуправления имеет особое значение. Гарантии создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления, что является необходимым условием для эффективного осуществления поставленных задач. Хартия в п. 4 ст. 4 закрепляет, что полномочия самоуправляющихся территориальных общностей должны быть всеобъемлющими и исключительными, а не сводиться на нет или ограничиваться другой центральной или региональной инстанцией.

Отметим, что в ст. 14 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» закрепляется право Советов передавать часть своих полномочий исполнительным и распорядительным органам, органам территориального общественного самоуправления по просьбе или с их согласия, за исключением полномочий, предусмотренных ст. 121 Конституции Республики Беларусь, а также по взаимному согласию Советов различных уровней перераспределять между собой отдельные полномочия в области хозяйственного и социально-культурного строительства наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами.

4. В ст. 5 Хартии говорится, что при любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, а там, где это позволяет закон, – путем проведения референдума.

В соответствии со ст. 8 Закона «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства» право образовывать, упразднять, переименовывать, переносить границы областей, районов и городов принадлежит Президенту Республики Беларусь по представлению Совета Министров Республики Беларусь и с учетом мнения местных Советов депутатов. Но всегда ли на практике учитывается мнение местных Советов? Поднимая вопрос об объединении Советов в июне 1996 г. применительно к работе Советов в Брестской области, В.Н. Кивель отмечает, что «из 11 случаев только в трех было получено согласие районных и городских Советов на объединение»¹.

5. Важным вопросом в процессе развития местного самоуправления является наличие организационной структуры местных администраций, отвечающей местным потребностям и обеспечивающей эффективное управление, что невозможно без привлечения квалифицированного персонала. Хартия обязывает договаривающиеся стороны предусмотреть соответствующие возможности получения необходимой квалификации, а также условия оплаты и продвижения по службе.

В ст. 7 Хартии содержатся гарантии того, чтобы третьи стороны не мешали избранным представителям выполнять свои обязанности, т. е. их работа должна быть обеспечена надлежащим возмещением расходов, возникающих при исполнении должностных обязанностей и в случае необходимости компенсацию за упущенную выгоду или заработок и соответствующую

щее социальное страхование. Дополнительные гарантии обеспечиваются тем, что любые функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статус депутата представительного органа местного самоуправления, порядок избрания, срок полномочий, а также права и обязанности закреплены в Законе Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов» от 27.03.1992 г. Закон гарантирует депутату местного Совета условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий. Но возможно ли эффективно выполнить свои полномочия, если депутат имеет лишь возможность «участвовать с правом совещательного голоса в рассмотрении органами государственной власти и управления, органами соответствующих общественных объединений вопросов, затрагивающих интересы граждан избирательного округа»², и при этом, согласно решению Минского городского исполнительного комитета от 15.05.1997 г. № 386 «О регламенте Минского городского исполнительного комитета», депутат не имеет права выносить вопросы на рассмотрение исполкома. Поэтому проблема гарантированности прав депутатов местных Советов на данный момент остается открытой и требует более тщательного анализа.

6. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом (п. 1. ст. 8 Хартии). Кроме того, административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Хартия не ставит своей целью определение возможных сфер контроля, наоборот, она очерчивает рамки, в которых он может осуществляться, и те ограничения, которые должны соблюдаться, с тем, чтобы свобода каждой стороны уважалась.

В соответствии со ст. 49 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» надзор за законностью деятельности Советов и органов территориального общественного самоуправления осуществляют прокуратура, а также другие уполномоченные государственные органы (Президент Республики Беларусь, Национальное Собрание в лице его «верхней» палаты – Совета Республики, Совет Министров, вышестоящие Советы и другие центральные органы государственного управления).

7. Законные полномочия органов местного самоуправления на исполнение определенных обязанностей не будут иметь смысла без соответствующего финансирования. Хартия в ст. 9 закрепляет право органов местного самоуправления получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Кроме того, объем финансовых средств органов местного самоуправления должен быть соразмерен полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. Хартия защищает менее обеспеченные в плане финансов органы местного самоуправления, требуя ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов.

В пятой главе Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» законодатель дает понятие экономической основы местного управления и самоуправления, тем самым закрепляет основные источники получения доходов местного управления и самоуправления, удов-



летворения социальных и экономических потребностей населения соответствующей территории. К ним относятся: природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственности. Наряду с понятием «коммунальная собственность» Закон содержит и более широкую категорию «местное хозяйство», которое состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы.

Финансовые ресурсы местного самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий. В Беларуси в местные бюджеты полностью или частично поступает около десяти налогов, что позволяет учитывать различные обстоятельства для обеспечения большей доходности. В местные бюджеты зачисляются доходы от реализации бесхозяйного и конфискованного имущества, полностью засчитывается подоходный налог с граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, могут производиться отчисления от налога на добавленную стоимость, акцизов, налога на доходы и прибыль предприятий, организаций, учреждений и объединений всех форм собственности и др.

8. Согласно ст. 10 Хартии местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения общих задач. Объединение и сотрудничество органов местного самоуправления могут происходить на трех различных уровнях: между собой внутри своей страны по конкретным вопросам, в рамках ассоциаций местных властей (и право вступать в международные ассоциации местных властей) и органами местного самоуправления в других странах. Такие объединения имеют территориальную базу и должны представлять особые интересы органов местного самоуправления. Для того чтобы действовать и иметь своих членов, они не нуждаются в официальном признании со стороны центрального правительства страны. С учетом этого и опираясь на Европейскую хартию местного самоуправления, право органов местного самоуправления на объединение должно признаваться и на международном уровне, что позволит им вступать в международные объединения. Национальное законодательство должно также предусматривать возможность органам местного самоуправления различных стран прямого сотрудничества, которое распространяется на местные органы в приграничных районах. Основные принципы этого закреплены в Конвенции Совета Европы по вопросам приграничного сотрудничества. Однако, как следует из Хартии, предпочтительно, чтобы это право было бы четко прописано в национальном законодательстве.

Право на объединение местных органов активно реализуется в России (например, Союз местных властей), Польше (например, Союз сельских гмин Польши) и Украине, где созданы и действуют уже четыре организации: Ассоциация региональных властей, Ассоциация городов Украины, Ассоциация демократического развития и самоуправления Украины и Национальный союз лидеров местных и региональных властей. В Беларуси не существует ассоциаций (союзов) местных властей, так как нет достаточной правовой базы. В соответствии с Гражданским кодексом Республики Беларусь (ст. 121–123) возможность создания ассоциаций и союзов существует, но

это касается гражданско-объединений местных «О местном управлении и отсутствует норма о возмездии органами самоуправления перераспределять между собой ресурсы, затрагивающие интересы населения»¹.

9. Органы местного самоуправления имеют право защищать свои интересы в суде. Если орган самоуправления не может защитить свои интересы иным образом (к примеру, в случае нарушения конституционных прав, которыми наделены органы местного самоуправления и свободного осуществления в Конституции и законах Республики Беларусь самоуправления)².

Подтверждается основополагающим принципом автономии органов местного самоуправления, закреплена за ними в зависимости от структуры и функций; другие специальные полномочия рассматриваются в зависимости от характера вмешательства в деятельность органов самоуправления, который может дать консультативный характер.

Что же касается Республики Беларусь, то в решениях Советов, исполкома, ограничивающих или нарушающих права граждан, принадлежит функция органов местного самоуправления, действующими нормами законодательства Республики Беларусь, в том числе в процессуальном кодексе.

Таким образом, можно говорить о том, что на местном уровне политическая защита с момента сокращения кратического сознания в объеме. Целевое же назначение правовых средств: самостоятельность органов местного значения; защита от вмешательства в деятельность необходимых предпосылок местного самоуправления.

¹ Кивель В. Н. Европейская хартия. 2000. С. 24.

² О статусе депутата местного самоуправления от 27.03.1992 г. (с изменениями Верховного Совета Республики Беларусь).

³ См.: Сидорчук В. К. О

Поступила в редакцию 22.11.2001.

Татьяна Андреевна Лобанова, научный руководитель – заведующий отделом правового обеспечения в Института государства и права



это касается гражданско-правовых отношений, в данном случае создание объединений местных органов – вопрос публичного права. В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» также отсутствует норма о возможности создавать свои объединения местными органами самоуправления. Советы различных уровней имеют лишь право перераспределять между собой полномочия, а также совместно решать вопросы, затрагивающие интересы сопредельных территорий.

9. Органы местного самоуправления должны также иметь возможность защищать свои интересы, если они считают, что конкретное решение, принятое другим органом (каков бы ни был его уровень), нарушает исключительные права, которыми они наделены законом. В связи с этим они должны прибегнуть к судебной защите, как указано в ст. 11 Хартии: «Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции и законодательством страны принципов местного самоуправления»³.

Подтверждается основополагающий принцип, что свобода действий органов местного самоуправления в рамках их полномочий должна быть защищена и закреплена законом. Такая защита может иметь различные формы в зависимости от страны: трибунал, созданный специально для этих целей; другие специальные органы (в зависимости от законодательства), уполномоченные рассматривать обоснованность и законность решения, вмешивающегося в деятельность органов местного самоуправления и который может дать консультацию по решению, которое предполагается принять.

Что же касается Республики Беларусь, то право на судебную защиту от решений Советов, исполнительных комитетов и местных администраций, ограничивающих или нарушающих права, свободы и законные интересы граждан, принадлежит физическим и юридическим лицам. Защита прав органов местного самоуправления может осуществляться через признание недействительными нормативных актов республиканских органов, не отвечающих законодательству и нарушающих их права в Высшем хозяйственном суде Республики Беларусь, в соответствии со ст. 29 Хозяйственно-процессуального кодекса Республики Беларусь.

Таким образом, можно сделать вывод, что Хартия демонстрирует на европейском уровне политическую волю сделать жизнеспособными на всех уровнях территориального управления принципы, которые Совет Европы защищает с момента создания, считая своей задачей поддержание демократического сознания в Европе и защиту прав человека в самом широком объеме. Целевое же назначение гарантий состоит в том, чтобы обеспечить правовыми средствами: организационную и материально-финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения; защиту прав местного самоуправления и создание необходимых предпосылок для выполнения задач, стоящих перед органами местного самоуправления.

¹ Кивель В. Н. Европейская Хартия местного самоуправления: Беларусь, Польша, Швеция, 2000. С. 24.

² О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 27.03.1992 г. (с изменениями и дополнениями на 9.10.2000 г.) № 1547-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1992. № 13.

³ См.: Сидорчук В. К. Организация местного самоуправления. Мн., 2002. С. 262.

Поступила в редакцию 22.11.2001.

Татьяна Андреевна Лобанович – аспирантка Института государства и права НАН Беларуси. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, заведующий отделом конституционного, административного и международного права Института государства и права НАН Беларуси В.М. Шабайлов.

