

Разграничение центральной и местной власти (модель территориального самоуправления)

Андрей Завадский и Мирослав Кобаса

Модель реального и эффективного территориального самоуправления в РБ 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 зависимого 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.

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 предлагает-

ся 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 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. жителей 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.

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. Они 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.

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.

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, не совместимые 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.

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 кредитов.

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

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 их должностных обязанностей. Это положение должно гарантировать 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 закона об

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

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.

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 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 с 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.

Контроль и надзор за деятельностью территориального самоуправления

Функции административного контроля и надзора за деятельностью органов территориального самоуправления осуществляет государственная администрация на региональном уровне и только в пределах, предусмотренных Конституцией и законами. Какой-либо административный контроль деятельности органов территориального самоуправления должен иметь целью обеспечение законности и соблюдение 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.

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.

Избирательная система Михаил Плиско и Сергей Альфер

Легитимность власти основывается на волеизъявлении народа, которое выражается на свободных и демократических выборах. Поэтому избирательная система и избирательное законодательство должны гарантировать проведение выборов в соответствии с основными принципами, которые сформулированы в международно-правовых актах, а именно: выборы должны быть всеобщими, равными, тайными, справедливыми, подлинными, свободными и открытыми. Проведение выборов, результаты которых не оспариваются ни