

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
Межпарламентской Ассамблеи государств-участников
Содружества Независимых Государств
О принципах местного самоуправления в государствах-участниках
Содружества

Рассмотрев итоги международной научно-практической конференции "Проблемы местного самоуправления в государствах-участниках СНГ" и рекомендации Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам, Межпарламентская Ассамблея постановляет:

1. Рекомендовать парламентам государств-участников Содружества Независимых Государств использовать провозглашенные в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества и Европейской хартии местного самоуправления (прилагаются) принципы при решении вопросов местного самоуправления.

2. Признать необходимым образовать в составе Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам подкомиссию по местному самоуправлению в государствах-участниках СНГ и поручить ей обобщить и подготовить к следующему пленарному заседанию материалы по вопросам местного самоуправления в государствах Содружества.

Председатель
Совета Ассамблеи
Санкт-Петербург
29 октября 1994 года

В. Шумейко

Приложение 1

ДЕКЛАРАЦИЯ

о принципах местного самоуправления
в государствах-участниках Содружества

Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств, считая, что местное самоуправление является необходимым элементом демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства-участника СНГ,

признавая неотъемлемость прав граждан на самостоятельное решение местных дел через институты местного самоуправления,

осознавая необходимость совместных усилий всех государств-участников СНГ в поддержку реализации демократических принципов местного самоуправления и создания действенных гарантий, в целях координации деятельности законодательных органов государств-участников Содружества Независимых Государств по реализации общезначимых принципов местного самоуправления

принимает настоящую Декларацию.

Статья 1. Право на местное самоуправление

Под местным самоуправлением понимается система организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства.

Территориальные сообщества имеют право решать все вопросы местного значения через избираемые ими органы местного самоуправления либо непосредственно. Эти права гарантируются конституциями и действующим законодательством.

Статья 2. Государство и местное самоуправление

Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите. Государство принимает меры по поддержке и развитию местного самоуправления.

Органам местного самоуправления может быть передано (делегировано) осуществление отдельных полномочий государственных органов власти и управления с одновременным наделением их достаточными ресурсами. Осуществление делегированных функций подконтрольно государству.

При подготовке и принятии решений по всем вопросам, непосредственно касающимся интересов населения, осуществляющего местное самоуправление, государственные органы проводят консультации с органами местного самоуправления.

Официальные обращения органов местного самоуправления, направляемые в государственные органы, подлежат обязательному рассмотрению по существу поставленных в них вопросов.

Государство осуществляет контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность этих органов, если она осуществляется в соответствии с законодательством.

Законодательством устанавливается ответственность органов местного самоуправления за принимаемые ими решения. Акты органов местного самоуправления не должны противоречить конституции и законам государства. В случае нарушения органами местного самоуправления конституции и законов их деятельность может быть прекращена. Такое прекращение производится только в установленном законом порядке.

Статья 3. Органы местного самоуправления

Органы местного самоуправления ответственны перед населением. Собственная компетенция органов местного самоуправления устанавливается законами и должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения.

По согласию органов местного самоуправления допускается взаимная передача их полномочий.

Представительный орган местного самоуправления избирается населением путем свободных, всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании.

Порядок взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления устанавливается законами и уставами местного самоуправления.

Статья 4. Экономические основы местного самоуправления

Законодательство о местном самоуправлении должно установить права территориальных сообществ на материально-финансовые ресурсы, достаточные для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления возложенных на них функций и полномочий. Территориальное сообщество следовало бы признать субъектом, осуществляющим владение, пользование, распоряжение собственностью соответствующей территории (муниципальной, коммунальной), наделять его возможностью самостоятельно и через органы местного самоуправления распоряжаться материально-финансовыми ресурсами.

Органы местного самоуправления имеют право на материально-финансовые ресурсы, которые должны быть соразмерны их полномочиям, в том числе быть достаточными для обеспечения государственных социальных стандартов для населения. Государство обеспечивает соразмерность ресурсов полномочиям органов местного самоуправления, установленным законами.

Представительный орган местного самоуправления самостоятельно принимает местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета гарантируется: государственной поддержкой развития производственной сферы путем налоговой, инвестиционной и кредитной политики, наличием собственных бюджетных доходов и достаточным уровнем закрепленных доходов; правом органов местного самоуправления определять направления использования бюджетных средств; запретом на изъятие свободных остатков средств местного бюджета; возмещением ущерба, нанесенного государственными органами и органами местного самоуправления другого уровня; стабильностью экономического законодательства.

Статья 5. Ассоциации органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в том числе и с участием органов местного самоуправления других государств.

Статья 6. Защита местного самоуправления

Невыполнение решений, принятых органами местного самоуправления либо населением путем референдумов и иных форм непосредственного народовластия, влечет ответственность в соответствии с законами.

Органы местного самоуправления в соответствии с законами вправе обращаться в суды с требованиями о защите прав местного самоуправления.

Приложение 2

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (принята Советом Европы 15 октября 1985 года) ПРЕАМБУЛА

Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, считая, что целью Совета Европы является достижение более тесного

единства между его членами в целях сохранения и распространения идеалов и принципов, которые являются их общим достоянием,

считая, что одним из средств достижения этой цели является заключение соглашений в административной области,

считая, что местные сообщества представляют собой один из основных элементов любого демократического режима,

считая, что право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов, общих для всех государств - членом Совета Европы,

будучи убеждены, что наиболее непосредственным образом это право может быть реализовано именно на местном уровне,

будучи убеждены, что существование местных сообществ, облеченных реальной ответственностью, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы одновременно эффективным и приближенным к каждому гражданину,

сознавая тот факт, что защита и укрепление местного самоуправления в различных странах Европы представляет собой важный вклад в строительство такой Европы, которая основывалась бы на принципах демократии и децентрализации власти,

утверждая, что это предполагает существование местных сообществ, наделенных демократически созданными директивными органами и пользующихся широкой автономией в том, что касается полномочий, способов их осуществления и средств, необходимых для выполнения своей миссии,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются считать себя связанными следующими статьями таким образом и в такой степени, как это предусматривается в статье 12 настоящей Хартии.

ЧАСТЬ I

Статья 2

КОНСТИТУЦИОННАЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принцип местного самоуправления должен быть признан внутренним законодательством и, насколько это возможно, Конституцией.

Статья 3

ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Под местным самоуправлением понимается право и действительная способность местных сообществ контролировать и управлять в рамках закона под свою ответственность и на благо населения значительной частью общественных дел.

2. Это право осуществляется советами или ассамблеями, состоящими из членом, избранных в результате свободных, тайных, равных, прямых и всеобщих выборов, и могущими иметь в своем распоряжении исполнительные органы, которые ответственны перед ними. Это положение не затрагивает право прибегать к проведению собраний граждан, референдумов или к любой другой форме прямого участия граждан во всех допустимых законом случаях.

Статья 4

МАСШТАБЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Основные полномочия местных сообществ определяются Конституцией или законом. Однако это не препятствует наделению местных сообществ полномочиями для особых целей в соответствии с законом.

2. Местные сообщества обладают в рамках закона полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или не переданы какому-либо другому органу власти.

3. Выполнение общественных обязанностей должно в общем плане возлагаться предпочтительно на власти, которые наиболее приближены к гражданам. При возложении ответственности на какой-либо другой орган власти следует учитывать масштаб и характер задачи и требования эффективности и экономии.

4. Полномочия, предоставленные местным сообществам, должны, как правило, быть целостными и всеобъемлющими. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти, центральным или региональным, только в рамках закона.

5. В случае передачи полномочий центральным или региональным органом власти местные сообщества должны пользоваться, насколько это возможно, свободой адаптировать их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия решений по всем вопросам, непосредственно касающимся местных сообществ, следует, по мере возможности, своевременно и соответствующим образом проводить консультации с местными сообществами.

Статья 5

ЗАЩИТА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕДЕЛОВ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

При любом изменении местных территориальных пределов должны предварительно проводиться консультации с соответствующими местными сообществами, по возможности путем референдума, где это допускается законом.

Статья 6

СООТВЕТСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СТРУКТУР И СРЕДСТВ ЗАДАЧАМ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

1. Без ущерба для более общих требований закона местные сообщества должны иметь возможность самостоятельно определять внутренние административные структуры, которые они намереваются создать, с целью адаптировать их к своим особым потребностям и обеспечить эффективное управление.

2. Статус персонала местных органов власти должен гарантировать прием на работу квалифицированных кадров с учетом их деловых качеств и компетентности; с этой целью он должен предусматривать адекватную профессиональную подготовку, оплату труда и перспективы карьеры.

Статья 7

УСЛОВИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

1. Статус выборных представителей местных органов власти должен обеспечивать беспрепятственное выполнение ими своего мандата.

2. Он должен гарантировать адекватную финансовую компенсацию расходов, связанных с выполнением их мандата, а также, при необходимости, финансовую компенсацию потерянных доходов или оплату выполненной работы и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и виды деятельности, не совместимые с функциями выборного представителя, могут определяться только законом или основополагающими юридическими принципами.

Статья 8

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЙСТВИЯМИ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

1. Любой административный контроль за местными сообществами может осуществляться только в форме и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за действиями местных сообществ обычно должен преследовать только цель обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Однако административный контроль может предусматривать контроль со стороны вышестоящих властей за своевременностью выполнения задач, возложенных на местные сообщества.

3. Административный контроль за местными сообществами должен осуществляться с соблюдением соразмерности масштабов вмешательства контролирующего органа и важности интересов, которые он намеревается защитить.

Статья 9

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

1. Местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы местных сообществ должны быть соразмерны полномочиям, предусмотренным Конституцией или законом.

3. По крайней мере часть финансовых ресурсов местных сообществ должна поступать за счет местных сборов и налогов, уровень которых они имеют право устанавливать в рамках закона.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных сообществ, должны иметь достаточно разнообразный и предполагающий развитие характер, с тем чтобы они могли, насколько это практически возможно, компенсировать реальный рост расходов на осуществление ими своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении местных сообществ предполагает разработку процедур равномерного распределения финансовых ресурсов или эквивалентных мер, призванных смягчить воздействие неравномерного распределения потенциальных источников

финансирования, а также расходов, которые эти сообщества вынуждены нести. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных сообществ в сфере их собственной компетенции.

6. С местными сообществами должны надлежащим образом проводиться консультации о формах передачи им перераспределенных ресурсов.

7. По мере возможности субсидии, предоставляемые местным сообществам, не должны направляться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающей свободе при проведении местными сообществами политики в сфере их собственной компетенции.

8. В целях финансирования своих капиталовложений местные сообщества должны иметь в соответствии с законом доступ на национальный рынок капиталов.

Статья 10

ПРАВО МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ ОБЪЕДИНЯТЬСЯ В АССОЦИАЦИИ

1. Местные сообщества имеют право сотрудничать при осуществлении своих полномочий и в рамках закона вступать в ассоциации с другими местными сообществами для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. Право местных сообществ вступать в ассоциации с целью защиты и реализации общих интересов и право вступать в международные ассоциации местных сообществ должны быть признаны во всех государствах.

3. Местные сообщества имеют право на условиях, которые могут быть предусмотрены законом, сотрудничать с сообществами других государств.

Статья 11

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местные сообщества должны обладать правом судебной защиты в целях обеспечения свободного осуществления своих полномочий и уважения принципов местного самоуправления, которые закреплены в Конституции или во внутреннем законодательстве.

ЧАСТЬ II РАЗЛИЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 12 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

1. Каждая из Сторон обязуется считать себя связанной по меньшей мере двадцатью пунктами Части 1 Хартии, из которых по меньшей мере десять должны входить в число следующих пунктов:

- статья 2;
- статья 3, пункты 1 и 2;
- статья 4, пункты 1, 2 и 4;
- статья 5;
- статья 7, пункт 1;
- статья 8, пункт 2;
- статья 9, пункты 1, 2 и 3;
- статья 10, пункт 1;
- статья 11.

2. Каждое Договаривающееся Государство при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, выбранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. Каждая из Сторон может в любой последующий момент уведомить Генерального секретаря о том, что она считает себя связанной любым другим пунктом настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Эти принятые впоследствии обязательства считаются составной частью ратификации, принятия или одобрения уведомляющей стороной и вступают в силу в первый день месяца, наступающего по истечении трехмесячного срока, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13

СООБЩЕСТВА, К КОТОРЫМ ПРИМЕНЯЕТСЯ ХАРТИЯ

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, применяются ко всем категориям местных сообществ, существующих на территории Стороны. Однако каждая из Сторон может при сдаче на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении указать категории местных или региональных сообществ, которыми она намерена ограничить сферу применения или которые она намеревается исключить из сферы применения настоящей Хартии. Она

может также включать другие категории местных или региональных сообществ в сферу применения Хартии посредством последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы.

Статья 14

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Каждая из Сторон направляет Генеральному секретарю Совета Европы любую соответствующую информацию относительно законодательных положений и других мер, осуществляемых ею с целью выполнения положений настоящей Хартии.

ЧАСТЬ III

Статья 15

ПОДПИСАНИЕ, РАТИФИКАЦИЯ, ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты или документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, наступающего по истечении трехмесячного срока, считая с даты, когда четыре государства - члена Совета Европы выразят согласие быть связанными Хартией в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого другого государства-члена, которое выразит впоследствии согласие быть связанным Хартией, она вступает в силу в первый день месяца, наступающего по истечении трехмесячного срока, считая с даты сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении.

Статья 16

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

1. Любое государство может при подписании или при сдаче на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, одобрении или присоединении указать территорию или территории, к которым применяется настоящая Хартия.

2. Любое государство может в любой последующий момент посредством заявления на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в заявлении. Хартия вступает в силу в отношении этой территории в первый день месяца, наступающего по истечении трехмесячного срока, считая с даты получения заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в заявлении, посредством уведомления на имя Генерального секретаря. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, наступающего по истечении шестимесячного срока, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17

ДЕНОНСАЦИЯ

1. Ни одна Сторона не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока, считая с даты, когда Хартия вступила в силу для нее. Предварительное извещение направляется Генеральному секретарю за шесть месяцев. Эта денонсация не затрагивает законной силы Хартии в отношении других Сторон при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Любая Сторона может в соответствии с положениями, изложенными в предыдущем пункте, денонсировать любой пункт Части 1 Хартии, который она приняла, при условии, что число и категория пунктов, которыми эта Сторона остается связанной, продолжают соответствовать положениям пункта 1 статьи 12. Любая Сторона, которая в результате денонсации какого-либо пункта более не удовлетворяет положениям пункта 1 статьи 12, считается денонсировавшей также саму Хартию.

Статья 18

УВЕДОМЛЕНИЯ

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства - члены Совета о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты или документа о принятии или одобрении;
- c) любой дате вступления настоящей Хартии в силу в соответствии с ее статьей 15;
- d) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f) любом другом действии, уведомлении или сообщении, касающемся настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге пятнадцатого октября тысяча девятьсот восемьдесят пятого года на английском и французском языках - причем оба текста имеют одинаковую силу - в одном экземпляре, который будет находиться на хранении в архивах Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направит заверенные копии каждому государству - члену Совета Европы.