



Проект «Передача знаний о польском опыте децентрализации как способ продвижения Польши среди формирующихся общественное мнение элит Российской Федерации» софинансируется Министром иностранных дел Республики Польша в рамках циклической программы «Продвижение знаний о Польше».

Реализатор проекта: Фонд Образование для демократии

Партнер: Московская школа политических исследований

**«Доступ жителей к публичной информации
о работе органов единиц местного самоуправления.
Принципы участия жителей в сессиях совета и заседаниях комиссий»**

Казимеж Крыла*

Секретарь Лежайского повята,

Целью настоящей статьи является приближение польских правовых норм по вопросу предоставления публичной информации, в том числе из работы органов единицы местного самоуправления.

Сначала будут вкратце изложены общие принципы, регулирующие этот вопрос в Республике Польша, а затем будут представлены принципы доступа к информации, в том возможности участия жителей в работе муниципальных коллегиальных органов.

Положения закона, регулирующие гласность в работе публичной власти

Принцип гласности в деятельности органов государства, называемый иногда «прозрачностью администрации», считается одной из основных ценностей правового государства, одним из факторов эффективного функционирования демократической системы.

В польской правовой системе базовое значение имеет конституция. Настоящая Конституция Республики Польша была принята парламентом 2 апреля 1997 г. и утверждена путем общенародного референдума 25 мая 1997 г.

Впервые в польской правовой системе в ст. 61 Конституции было урегулировано право на получение информации о деятельности органов публичной власти. Эта запись Конституции является гарантией получения гражданами информации о деятельности органов публичной власти, а также о лицах, выполняющих публичные функции. Право на информацию включает также доступ к документам и присутствие на заседаниях коллегиальных органов публичной власти, избираемых путем всеобщих выборов.

На основании положений Конституции, Сеймом был принят Закон от 6 сентября 2001 г. о доступе к публичной информации, который урегулировал процедуру получения информации и порядок ее предоставления обязанными это сделать органами.

1. Определение публичной информации, субъекты уполномоченные ее получать и обязанные ее предоставить.

Публичной информацией является любая информация относительно публичных дел, в частности:

- произведенная публичной властью, а также лицами, выполняющими публичные функции и другими субъектами, осуществляющими публичные функции либо управляющими общественным имуществом (коммунальным ли Государственной казны),
- касающаяся упомянутых властей, лиц и других субъектов, независимо от того кем она произведена.

Правом на доступ к так понимаемой публичной информации обладает каждый — как физические лица (граждане), так и юридические лица. Но понятие «каждый» не тождественно с определением «анонимный». Субъект, требующий предоставления определенной публичной информации должен указать свою фамилию и имя (или название в случае субъектов, не являющихся физическими лицами).

Субъектами, обязанными предоставлять публичную информацию являются:

- органы публичной власти, понимаемые как «публичные субъекты», связанные с осуществлением: законодательной, исполнительной, судебной власти (в том Сейм и Сенат, Президент РП, Совет министров, министры, премьерминистр, воеводы), **органы гмины, повята и воеводства, а также их вспомогательные структуры и организационные единицы,**

- другие субъекты, осуществляющие публичные задачи, независимо от формы их деятельности (напр. неправительственные организации, выполняющие задачи принадлежащие публичному субъекту и переданные на реализацию этим субъектом либо финансируемые из публичных средств).
- профсоюзы, действующие на территории всей Польши и политические партии.

2. Способы предоставления публичной информации о работе органов публичной власти:

- **Основным способом является размещение информации в Бюллетене публичной информации (BIP), доступном в телеинформационной сети (Интернет).** Объем публичной информации, охваченной обязательным обнародованием является очень широким. Информация (перечисленная ниже) в обязательном порядке предоставляется всем заинтересованным лицам в Бюллетене публичной информации. Законодатель принял, что это наиболее доступный для широкой общественности способ сообщения. Это, в частности, информация, касающаяся:

а) планов действий законодательной и исполнительной власти, проектов нормативных актов, программ в области реализации публичных задач, способа их реализации и результатов реализации этих задач,

б) публичной власти, в том ее: правового статуса или правовой формы, предмета деятельности и компетенции, органов и должностных лиц и их компетенции, структуры собственности, имущества, которое находится в их распоряжении,

в) способа подачи и оформления документов по делам, стадии административного процесса их решения, последовательности их решения или оформления, информации о веденных ими реестрах и архивах, а также о способах доступа к содержащимся в них данным, набора кандидатов на работу,

г) режима и порядка напр. принятия бюджета, принципов управления собственностью,

д) публичных данных, в том: содержания и формы официальных документов, в частности: содержания административных актов и других решений, документации хода и результатов проведенного контроля,

е) публичного имущества, в том числе имущества единиц территориального самоуправления.

- Если публичная информация не была размещена в Бюллетене, она может быть **предоставлена путем ее размещения в общественных местах или при помощи оборудования, позволяющего ознакомиться с этой информацией** (напр. на столике в коридоре учреждения, на доске объявлений перед зданием учреждения либо в здании учреждения через устройство «интерактивный инфокиоск», интерактивную

доску). Этот способ предоставления информации не носит обязательного характера и зависит от решения предоставляющего ее органа.

- **Публичная информация предоставляется по заявлению, которое может подать каждый** (житель, учреждение) в устной, письменной либо другой общепринятой форме (напр. посредством электронной почты). Предоставление публичной информации по заявлению не конкурирует с остальными способами предоставления информации. Это заинтересованное лицо — гражданин или представитель учреждения решает воспользуется ли он своим правом. Предоставление публичной информации по заявлению заинтересованного лица не является в этом случае властным решением органа. Орган публичной власти отвечает здесь на заявление заинтересованного, предоставляя публичную информацию (в соответствии с указанной в заявлении формой — устно, письменно и т.п.).
- **Каждый** (житель, представитель учреждения) **имеет возможность непосредственного присутствия на заседаниях коллегиальных органов публичной власти, избираемых путем всеобщих выборов, а также доступа к документам и протоколам из заседаний этих органов.**

Однако, несмотря на столь широкое определение понятия «публичная информация» и способов ее предоставления, не каждая информация об органах публичной власти и объеме их деятельности доступна для всех. Существует широкая категория публичных данных, доступность которых ограничена или отключена.

Ограничение предоставления информации **не обозначает однако**, что она не является публичной информацией, **но что она исключена из категории информации, подлежащей предоставлению.** Это напр. секретная информация (государственная, коммерческая тайна), персональные данные физических лиц, не являющихся государственными служащими, казначейская, налоговая тайна, профессиональная тайна (напр. адвокатов) и т.п.

Способ предоставления этой информации регулируется отдельными положениями закона.

- **Участие жителей в заседаниях органов единиц местного самоуправления**

Предоставление публичной информации через доступ к заседаниям коллегиальных органов, избираемых путем выборов, имеет особый характер. Оно заключается в обеспечении технических возможностей присутствия каждого заинтересованного на заседаниях коллегиальных органов публичной власти, избираемых путем всеобщих выборов (советов гмин, повятов и сеймиков воеводств, а также их комиссий).

В соответствии со ст. 61 абз. 4 Конституции РП, реализация права на публичную информацию относительно порядка ее предоставления регулируется, помимо основного закона, также законами о местном самоуправлении:

1. *законом от 8 марта 1990 г. о самоуправлении гмины (ст. 11b. 1. Деятельность органов гмины является гласной. Ограничения гласности могут вытекать исключительно из положений законов. 2. Гласность деятельности органов гмины включает, в частности, право граждан на получение информации, присутствие на заседаниях совета гмины и его комиссий, а также на доступ к документам, связанным с осуществлением публичных задач, в том к протоколам заседаний органов гмины и комиссий совета гмины. 3. Условия доступа к документам и их использования определяет устав гмины.),*
2. *законом от 5 июня 1998 г. о самоуправлении повята (ст.8а. 1. Деятельность органов повята является гласной. Ограничения гласности могут вытекать исключительно из положений законов. 2. Гласность деятельности органов повята включает, в частности, право граждан на получение информации, присутствие на заседаниях совета повята и его комиссий, а также на доступ к документам, связанным с осуществлением публичных задач, в том к протоколам заседаний органов повята и комиссий совета повята. 3. Условия доступа к документам и их использования определяет устав повята.)*
3. *а также законом от 5 июня 1998 г. о самоуправлении воеводства (ст. 15а. 1. Деятельность органов воеводства является гласной. Ограничения гласности могут вытекать исключительно из положений законов.*
2.Гласность деятельности органов воеводства включает, в частности, право граждан на получение информации, присутствие на заседаниях сеймика воеводства и заседаниях его комиссий, а также на доступ к документам, связанным с осуществлением публичных задач, в том к протоколам заседаний огранов воеводства и коммисий сеймика воеводства.
3. Условия доступа к документам и из использования определяет устав воеводства).

Условия доступа к документам и их использования, записанные в уставах гмины, повята и воеводства, не могут противоречить праву на доступ к публичной информации, определенному положениями на уровне закона. Они могут касаться исключительно урегулирования в уставе технической стороны порядка предоставления и использования документов. Уставы единиц местного самоуправления, которые в своих урегулированиях выходили бы за пределы так помнимаемых полномочий, нарушают положения Конституции и соответствующих законов.

Участие жителей в работе органов единиц местного самоуправления (соответственно: гмины, повята и воеводства) включает:

- **право на доступ к документам**, связанным с осуществлением публичных задач, **в том к протоколам заседаний этих органов и их комиссий.**

Принимаемые органами власти решения (постановления, в том бюджет), доводятся до сведения общественности через Бюллетень публичной информации. Каждому жителю гарантируется доступ к этим документам. В случае некоторых документов (напр. программ и планов сотрудничества с неправительственными организациями), обязательная публикация в Бюллетене касается также проектов этих документов.

Публикации подлежат также протоколы заседаний советов, заседаний комиссий и правлений повята или воеводства. Обязательный порядок публикации протоколов заседаний коллегиальных органов не распространяется на происходящие из всеобщих выборов органы в случае, если они составляют и предоставляют аудиовизуальные материалы с полной записью заседания. Необходимо заметить, что «составление и предоставление» не обозначает однократного просмотра аудиовизуальной записи, но подразумевает предоставление доступа к зафиксированной аудиовизуальной записи прений (это должен быть не только доступ к прямой трансляции, но также возможность скачать запись из архива VIP). Соответствующая документация хода заседаний коллегиальных органов публичной власти, избираемых путем всеобщих выборов является необходимым условием правильной реализации права на доступ к публичной информации в этой форме.

Органы местного самоуправления на практике реализуют законную обязанность через размещение в Бюллетене публичной информации следующих документов: постановлений советов, правлений повятов или распоряжений войтов, старостов, маршалов. В Бюллетене размещаются также протоколы заседаний коллегиальных органов. По наблюдениям за уровнем посещаемости интернет сайтов видно, что этот способ получения информации о работе самоуправления является часто используемым. Дополнительно, доступ к документам используется гражданами при подаче заявлений о предоставлении публичной информации в бумажном или электронном виде.

- **Право присутствия на сессиях и заседаниях комиссий**

Это проявляется через:

- а) предоставление информации о месте, времени заседаний и повестке дня в Бюллетене публичной информации, а также на досках объявлений в учреждении,
- б) обеспечение условий для наблюдения граждан за ходом заседаний. Это обозначает организацию сессий и заседаний комиссий в соответствующих помещениях, где присутствие

заинтересованных не будет мешать или препятствовать проведению заседаний органов. Под понятием технических средств следует понимать все дополнительные объекты, оборудование или предметы, которые могут быть использованы для обеспечения соответствующего доступа к заседаниям этих органов (напр. звуковое оборудование, места для жителей и т.п.).

Законодатель допустил возможность ограничения доступа к заседаниям коллегиальных органов публичной власти, избираемых путем всеобщих выборов по техническим причинам или в случае нехватки места. При наличии обоснованных причин правом входа на заседания коллегиальных органов публичной власти будут обладать только некоторые лица.

Не допускается однако возможность присутствия на заседаниях правления повята или воеводства. Состав этих органов не формируется путем всеобщих выборов, а избирается, соответственно, советом повята или сеймиком воеводства. В Бюллетене публикуются протоколы их заседаний и принятые решения.

Сельские собрания или собрания жителей жилых комплексов — вспомогательных единиц самоуправления гмины — являются открытыми и общедоступными, так как и заседания советов. Однако заседания коллегиальных органов вспомогательных единиц гмины (советы солецтва в сельских гминах и советы жилых комплексов в городах) могут быть открытыми и общедоступными если вспомогательный орган выдаст такое решение или в случае когда обязательная гласность заседаний этих органов определяется положениями конкретного закона.

На практике доступ к публичной информации через участие в сессиях и заседаниях комиссий выглядит следующим образом:

Информация о заседаниях советов размещается на досках объявлений, а также в Бюллетене публичной информации (в Интернете). Дополнительно, информация о сессиях сеймика воеводства публикуется в региональной прессе.

Заседания проходят в конференцзалах учреждений, с обеспечением мест для публики. Жители могут прислушиваться заседаниям. Если председатель совета даст разрешение, они могут взять слово после выступлений членов совета. Но это лишь возможность, а не их право — решение по этому вопросу всегда за председателем совета.

По наблюдениям видно, что публика участвует в заседаниях не очень часто. Однако, по социально значимым вопросам (напр. ликвидация учебного заведения), на заседаниях совета появляются группы жителей, которые своим присутствием (и поведением) стараются

повлиять на изменение решения. Здесь необходимо добавить, что председатель совета отвечает за порядок в зале — он может лишить слова, призвать к соблюдению порядка, а в случае необходимости потребовать покинуть прислушивающимся зал заседаний. В случае заседаний сеймиков воеводств участие жителей является еще более редким. Однако в заседаниях этого органа часто участвуют СМИ, парламентарии и представители политических партий.

В больших городах (это касается также сеймиков) прения транслируются через Интернет. Это с одной стороны обозначает более полное участие жителей в демократии, но с другой — вызывает еще одно последствие, особенно в предвыборное время. Осознавая, что в этот период избиратели более тщательно на них смотрят, члены совета иногда используют эту форму как бесплатную рекламу.

В заседаниях комиссий жители не участвуют, за исключением ситуации, когда с такой инициативой выходит председатель, приглашая конкретного человека или группу людей.

В самом начале существования самоуправления на уровне гмины (в годы 1990-2002), комиссии совета формировались в 50% из членов совета и в 50% из представителей жителей. Это обеспечивало значительное влияние активных жителей на принимаемые решения. Однако потом законодатель, ссылаясь на необходимость экономить средства (члены комиссии получают вознаграждение за участие в заседаниях), ввел изменения в положения закона и на сегодняшний день такая возможность отсутствует.

В гминах, в заседаниях советов обязательно участвуют представители вспомогательных единиц: солтысы (избираемые жителями сел) а также председатели советов жилых комплексов (в городах). Однако они не обладают правом голоса, не могут также брать слово без разрешения председателя.

Органы местного самоуправления укрепляют свою информационную политику через выпуск своей прессы (ежемесячники, квартальники). В них публикуется также информация из заседаний советов и дается описание решений органов местного самоуправления.

*Казимеж Крыла

Работник муниципалитета.

В органах местного самоуправления разных уровней работает с самого начала их существования, а именно: с ноября 90 г. по ноябрь 98г. : член совета гмины, затем член правления гмины, руководитель гминной организационной единицы, заместитель войта; с ноября 98г. в повяте: член совета повята, затем заместитель старосты, а с ноября 2002 - секретарь повята.

Образование: высшее, юридическое и административное, а также последипломное в сфере местного самоуправления. Обладает сертификатом „Project manager Level D”, имеет квалификацию для работы как член наблюдательных советов, а также опыт в этом направлении (бывший член наблюдательных советов предприятий: государственного и коммунального).



Тренер семинаров для работников публичной администрации по тематике: защита персональных данных, а также доступ к публичной информации. Основатель и член нескольких местных ассоциаций.