

Ольга Смолянко

Юрий Чаусов

Взаимодействие
местных органов
власти
и некоммерческих
организаций
в Беларуси:

правовое регулирование
и практика

Минск, Кнігазбор, 2019

УДК 821.161.3-3
ББК 64(4Бей=Рус)
С51

Содержание

Основные понятия	4
Введение	5
1. Зарубежный опыт правового регулирования взаимодействия местных органов власти и некоммерческих организаций: основные подходы, формы и методы правового регулирования.....	11
1.1. Общетеоретические подходы к пониманию НКО как элемента системы участия общественности в принятии решений	11
1.2. Международные стандарты взаимодействия НКО и местных органов власти и пути их развития	38
2. Существующие формы взаимодействия местных органов власти и некоммерческих организаций в Беларуси	70
2.1. Правовые рамки взаимодействия НКО и местных органов власти.....	70
2.2. Доступ к информации.....	73
2.3. Общественные советы	89
2.4. Общественные обсуждения и участие в нормотворческой деятельности.....	95
2.5. Участие местных органов власти в финансировании НКО.....	112
2.6. Сотрудничество НКО и местных органов власти в реализации государственных программ и планов действий	121
2.7. Иные формы взаимодействия НКО с местными органами власти	125
3. Рекомендации	133
3.1. Рекомендации республиканским органам власти.....	133
3.2. Рекомендации местным органам власти	136
3.3. Рекомендации организациям гражданского общества (НКО).....	138
3.4. Рекомендации международным организациям	139
Аргументы программы «Разам да справы!»	141
Об авторах	142

Смоляно, О.
С51 Взаимодействие местных органов власти и некоммерческих
организаций в Беларуси: правовое регулирование и практика /
Ольга Смоляно, Юрий Чаусов. — Минск : Книгасбор, 2019. — 144 с.
ISBN 978-985-7207-72-5.

Данная книга — результат исследования правовых условий и практики взаимодействия местных властей и организаций гражданского общества в Беларуси, которое проводилось в рамках региональной программы «Разам да справы» от общественной кампании «Будзьма беларусамі!» и Центра исследования общественного управления SYMPA. Включенные в публикацию рекомендации республиканским и местным органам власти, организациям гражданского общества и международным организациям разработаны авторами при участии представителей широкого спектра некоммерческих организаций.

Инициаторы и авторы исследования надеются, что работа будет полезна всем заинтересованным в налаживании продуктивного диалога между государством и гражданским обществом Беларуси.

УДК 821.161.3-3
ББК 64(4Бей=Рус)

ISBN 978-985-7207-72-5

© Смоляно О., Чаусов Ю., 2019
© МОО «ЗБС “Бацькаўшчына”», 2019
© ПИУ «Центр исследования общественного
управления “СИМПА”», 2019
© Оформление. ЧУП «Книгасбор», 2019



Основные понятия

Некоммерческие организации (НКО) для целей данной работы понимаются в соответствии с нормами Гражданского кодекса Республики Беларусь как организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Если из контекста не следует иное, в качестве НКО в данной работе понимаются исключительно негосударственные некоммерческие организации.

Под **местными органами власти** понимаются местные Советы депутатов и местные исполнительные и распорядительные органы.

Ссылки на нормативные правовые акты даны по состоянию на 10 сентября 2018 г.



Введение

Исследование правовых условий и практики взаимодействия местных властей и организаций гражданского общества в Беларуси проводилось в рамках региональной программы «Разам да справы», реализуемой совместно общественной кампанией «Будзьма беларусамі!» и Центром исследования общественного управления SYMPA в 2016–2018 годах. Помимо данного исследования, в рамках программы по всей Беларуси проводились десятки дискуссионных и диалоговых мероприятий на актуальные для местных сообществ темы, ярмарки проектов, клубы местных инициатив, образовательные семинары, а также комплексное социологическое исследование.

Как показывает практика, работа местных инициатив способствует решению многих проблем и задач, а также ведет к улучшению местного микроклимата в целом. Однако эти позитивные изменения не станут устойчивыми, если местные власти не будут учитывать мнение граждан и не увидят в гражданском обществе своего непосредственного партнера.

В последние годы многие НКО отмечают большую открытость органов власти к учету мнений и предложений со стороны общественности. В ряде сфер эта открытость оценивается как существенная и свидетельствует о некотором стремлении органов власти к учету всего спектра разнообразных позиций групп интересов (как, например, в сфере развития условий для предпринимательства). В других областях (например, соблюдение прав человека) эта открытость хотя и имеет место, но оценивается как демонстративная, процедурная, ориентированная на обсуждение, но не связанная с реальным учетом интересов общественности.

Эта тенденция развивается как на национальном, так и на местном уровне. Кроме того, на местном уровне взаимодействие государства и НКО в разных административно-территориальных единицах проходит с различной интенсивностью и эффективностью. И там, где взаимодействие государства и НКО на местном уровне усиливается, оно положительно влияет на местное развитие: выигрывают все — и местные власти, и жители. К сожа-



лению, эти перемены имеют точечный и несистемный характер. Можно скорее говорить о том, что на местном уровне доступ общественности к участию в принятии решений несколько расширился, а для закрепления и развития конструктивного взаимодействия необходимы изменения в нормативных документах и правоприменительной практике.

В связи с этим возникла необходимость проведения исследования и анализа соотношения правовых условий и практики взаимодействия местных властей и некоммерческих организаций в нашей стране в целях предложения рекомендаций различным акторам по улучшению ситуации в этой сфере.

Для решения этой задачи «Будзьма беларусамі!» и SYMPA обратились к экспертам Ольге Смолянко (Центр правовой трансформации) и Юрию Чаусову (Ассамблея неправительственных демократических организаций Беларуси), имеющим обширный опыт исследований, аналитики и разработки предложений по совершенствованию правовых условий работы некоммерческих организаций. Например, ежегодные обзоры положения со свободой ассоциаций и правовых условий для деятельности НКО в Республике Беларусь¹, а также периодические альтернативные отчеты в международные органы по правам человека, в которых также затрагиваются условия для реализации права граждан на участие в управлении своей страной в контексте свободы ассоциаций². Также О. Смолянко и Ю. Чаусов являются авторами предложений реформ, направленных на модернизацию законодательства в сфере правового регулирования НКО в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ), комплексного политико-правового

¹ Обзоры за последние десять лет можно найти на сайте Ассамблеи неправительственных демократических организаций. URL: <http://belngo.info/2017.ahlad-svabody-asacyjacyjau-2017.html>

² Последним из таких обзоров стал соответствующий раздел о свободе ассоциаций в рамках альтернативного отчета национальной коалиции двенадцати организаций гражданского общества по выполнению Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах, представленный в Комитет ООН по правам человека в 2018 году. URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BLR/INT_CCPR_CSS_BLR_31288_R.pdf



исследования работы общественных советов, основанного на анализе международного опыта, белорусской практики работы общественных советов (в том числе на материале опроса представителей НКО, принимающих участие в работе общественных советов разного уровня)³, а также многих других публикаций по схожей проблематике.

Эмпирической основой работы стал многолетний опыт Центра правовой трансформации и Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси консультирования организаций гражданского общества по практическим вопросам их деятельности, многие из которых связаны с взаимодействием с местными органами власти, в том числе с вопросами включения в процессы принятия решений на местном уровне и в различные механизмы общественного участия, а также данные социологических исследований, проведенных в рамках региональной программы «Разам да справы».

В настоящее время как на национальном, так и на международном уровне сложился контекст, который делает данное исследование особенно актуальным. Так, в 2018 году вышел на завершающую стадию процесс разработки рамочного документа ООН по общественному участию⁴. Документ разработан после серии проведенных во всех частях света консультаций, направленных на выработку универсальных принципов общественного участия, в том числе и на реализацию цели 16 в рамках Целей устойчивого развития ООН, ориентированной, в частности, на создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

³ Смолянко О., Чаусов Ю. Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика. Минск: Медисонт, 2011. 64 с. URL: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety-v-belarusi-pravovoe-regulirovanie-i-praktika-avt-issled-o-smolyanko-yu-chausov-minsk-medisont-2011-64-s>

⁴ Проект руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел — Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/28



В руководящих принципах ООН не предусмотрены какие-либо жесткие обязательства государств в отношении права на участие в государственных делах, однако такие обязательства содержатся в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, участницей которого является и Беларусь. Руководящие принципы ООН как инструмент «мягкого права» являются набором мер и подходов, при помощи которых государства могут реализовать это право в рамках своей юрисдикции. Этот момент позволяет рассчитывать на эффективную имплементацию руководящих принципов ООН, возможно даже более эффективную, чем в случае апелляции непосредственно к статье 25 Пакта о гражданских и политических правах.

Кроме того, в 2018 году был принят новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»⁵. В нем закреплена ряд норм, касающихся участия общественности в процессе принятия законодательных решений. Так, статья 7 закона посвящена публичным обсуждениям нормативных правовых актов; согласно статье 38 при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов рассматриваются предложения научных, общественных объединений, граждан, а также учитываются результаты научных исследований в области права и правового мониторинга; статья 45 закрепляет, что к прогнозированию последствий принятия (издания) нормативного правового акта могут привлекаться представители общественных объединений (союзов, ассоциаций общественных объединений), которые выполняют функции по защите интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах. К моменту вступления закона в силу 1 февраля 2019 года правительством Беларуси были разработаны подзаконные акты, регулирующие ряд вопросов, затрагивающих участие общественности на различных этапах нормотворческого процесса, в том числе утверждены Положение о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов,

⁵ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах». Опубликовано в сборнике правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 2018 г., № 30.



Инструкция по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов, Инструкция о порядке проведения правового мониторинга.

При разработке рекомендаций, направленных на улучшение взаимодействия между государством и гражданским обществом на местном уровне, авторы не стремились дублировать рекомендации ООН, поскольку они разработаны в рамках глобальной системы стандартов. Скорее можно говорить о том, что перечень приведенных в финале данной работы рекомендаций государственным органам содержит предложения, каким образом могут быть усовершенствованы законодательное регулирование и правоприменительная практика, чтобы наиболее полно и с выгодой для общества Беларуси реализовать рекомендации ООН в рамках национальной правовой системы Республики Беларусь.

Поскольку для анализа правовых условий взаимодействия НКО и местных органов власти в данном исследовании выбрана лишь узкая часть законодательства, авторы считают важным отметить необходимость учитывать при анализе практики более широкий нормативный контекст. Говорить о реальном участии местных НКО в процессе выработки решений на местном уровне невозможно не затрагивая более общие вопросы свободы ассоциаций, финансовых условий для деятельности НКО, свободы слова и доступа к информации, охраны персональных данных, свободы собраний, недискриминации и инклюзивности, а также механизмы политического участия (выборы и местные референдумы). Эти и другие аспекты существования НКО влияют на уровень общественного участия — и определяют реальные условия практического функционирования тех механизмов взаимодействия НКО и местных органов власти, которые явились предметом исследования в рамках данной работы.

Представленные в исследовании механизмы взаимодействия НКО с местными органами власти в контексте свободы слова, доступа к информации, права на приватность, недискриминации и общих рамочных условий создания и деятельности НКО создают систему участия общественности в принятии решений на местном уровне, которая является важным элементом демократии и представительства общественных интересов.



Рекомендации республиканским и местным органам власти, организациям гражданского общества и международным организациям, включенные в работу, разработаны авторами исследования при участии представителей широкого спектра некоммерческих организаций.

Инициаторы и авторы исследования надеются, что работа будет полезна всем заинтересованным в налаживании продуктивного диалога между государством и гражданским обществом Беларуси.



1. Зарубежный опыт правового регулирования взаимодействия местных органов власти и некоммерческих организаций: основные подходы, формы и методы правового регулирования

1.1. *Общетеоретические подходы к пониманию НКО как элемента системы участия общественности в принятии решений*

Общее понятие общественного участия в процессе принятия политических решений

Развитие представительной демократии и основанной на всеобщем избирательном праве плюралистической политической системы не только демонстрирует впечатляющие возможности и преимущества, но также представляет примеры того, когда эффективность подобной системы представительства ограничена и оставляет место для совершенствования в выражении интересов общества. Одним из таких возможных направлений совершенствования является вовлечение граждан в политический процесс через иные формы участия, помимо традиционного политического участия путем определения своих представителей в процессе свободных конкурентных выборов.

В рамках данной работы под общественным участием мы понимаем совокупность различных форм участия граждан и созданных гражданами объединений и НКО (организаций, не ставящих перед собой цели получения прибыли) в процессе формирования политической повестки дня, разработке, обсуждении и принятии политических решений, а также в контроле за стадией исполнения этих решений. Таким образом, общественное участие может быть реализовано в различных формах, коллективными и индивидуальными общественными субъектами, на разных стадиях процесса осуществления политики.

При этом общественное участие не является альтернативой электоральной представительной демократии. Оно представляет



собой дополнительный демократический элемент, призванный обеспечить реальное и полноценное соблюдение учета общественных интересов в ходе всего процесса осуществления государственной политики.

Наличие такого дополнительного неэлекторального элемента дает шанс восполнить и преодолеть разрыв между управляющими и управляемыми в современной политической системе. Более того, мы можем с уверенностью сказать, что ренессанс не связанных с электоральными механизмами форм общественного участия в политике обусловлен стремлением сохранить саму сущность демократии в условиях сложных конституционных систем современных демократических государств, вновь приближая демократию к нуждам заинтересованных граждан и, в конечном счете, к запросам общественного интереса. В этом смысле общественное участие является средством осуществления демократического правления.

В рамках данной работы мы будем отделять общественное участие в процессе принятия политических решений от политического участия граждан. Субъектом воздействия на процесс принятия решения и в том и в другом случае является народ, что сближает две эти формы участия в политическом процессе как два компонента современной демократии. Однако между ними имеются и существенные различия. Одним из таких различий является форма институтов, через которые осуществляется участие в принятии политических решений.

В случае политического участия эти институты, как правило, четко определены конституционным законодательством и формируются в ходе той или иной модели выборов, включают в себя вопросы формы правления, модели избирательной системы, партийной системы, формы и ограничения в реализации политических прав граждан, механизмы разделения властей и иные конституционные механизмы, обеспечивающие демократический характер государственного управления и принятия политических решений. В любом случае как таковое политическое участие гражданина осуществляется в момент голосования на выборах — а все остальные (как предшествующие этому моменту, так и последующие) обстоятельства носят подготовительный



либо вспомогательный характер — а сам акт голосования именно и является сущностью политического участия гражданина.

В отношении же институтов общественного участия нормативное определение институтов реже становится предметом регулирования на конституционном уровне⁶. Однако в последнее время законодательства многих стран все чаще и чаще устанавливают особые виды институтов, которые призваны обеспечить учет мнения общественности в рамках процедуры принятия политических решений помимо обычного процесса обеспечения политического представительства через электоральные процедуры. Это могут быть и специальные консультационные механизмы, и нормы об общественных слушаниях, и институты, обеспечивающие доступ к информации (подробнее о них — далее), определенные законами либо подзаконными актами. Во многом внедрению подобных новелл в законодательство способствуют нормы международного права, поощряющие этот процесс⁷.

⁶ Однако подобные случаи конституционного закрепления механизмов общественного участия встречаются: примером может служить Франция, где в Конституции закреплено создание Экономического и социального совета, действующего как консультативный орган при органах государственной власти. Причина того, что современные конститутанты долгое время были осторожны в закреплении подобных органов на конституционном уровне, лежит в негативном опыте учреждения механизмов государственно-общественного взаимодействия в конституциях государств, исповедовавших корпоративистский подход в государственном строительстве: например, конституция *Estado Novo* в Португалии учреждала корпоративную палату — консультативный орган, избиравшийся культурными и профессиональными ассоциациями, созданными режимом и ему же подконтрольными, а также организациями предпринимателей (то же было характерно для государственного устройства режимов Насера в Египте, Каддафи в Ливии, Сукарно в Индонезии, Нкрумы в Гане). Для целей нашего исследования этот контекст взаимоотношений государства и общества в лице ассоциаций и организационно оформленных групп интересов важен с той точки зрения, что та или иная степень корпоративизма характерна для любых современных политических систем, даже самых либерально-плюралистических.

⁷ Пример — конвенция Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», известная как Орхусская конвенция. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43r.pdf>



Но наряду с внедрением подобных норм в законодательство «сверху», через международное право, происходит давление на законодательство «снизу», когда элементы локальной демократии на уровне местного самоуправления начинают проникать на национальный уровень и приобретают институционализацию в национальном законодательстве.

В свою очередь, в государствах, которые принято называть переходными, которые проходят стадию транзита от авторитаризма к демократии, подобные механизмы общественного участия активно воспроизводятся как современная и хорошая практика государственного строительства, а структуры гражданского общества этих стран лоббируют внедрение в законодательство именно таких механизмов представительства общественных интересов наряду с нормами традиционной представительской демократии.

Что касается объекта, на который осуществляется воздействие, то тут будет справедливо охарактеризовать общественное участие как связанное с более широкими возможностями по включению в стадии политического процесса, не связанные исключительно с формированием общего политического курса путем избрания полномочных представителей.

Действительно, с практически повсеместным теперь отказом от принципов императивного мандата народное представительство в отношении парламентария ограничивается де-факто исключительно периодом выборов (с понятным перспективным значением, которое придается выборам будущим). После своего избрания народный представитель, президент или иной выборный чиновник становится самостоятельным субъектом политики как носитель народного суверенитета, переданного ему в ходе выборов. С формальной точки зрения любое, сколь угодно высокое должностное лицо может ощущать себя как чиновник-бюрократ свободным от воли народа в данный конкретный момент принятия политического решения, если отбросить вопросы о выборах или о назначении на свой пост (например, это проявляется в специфических подходах к принятию решений у выборных должностных лиц-«хромых уток» в последние дни нахождения в офисе). Таким образом, политическое участие



ограничено временем выборов, референдумов, иных электоральных кампаний — и в этом смысле далеко от того, чтобы охватывать весь процесс принятия политических решений, тем более в его повседневном, практическом измерении.

Примечательно, что появление современных средств, приближающих граждан к политикам и административным властям (e-government), пока лишь немного изменит существующий порядок вещей в области политического участия, но уже сейчас значительно способствует распространению участия общественного⁸. Именно применение современных информационных технологий приближает управляющих к гражданам в рамках процесса принятия решений, в том числе способствует повышению общественного участия путем проведения виртуальных встреч, интернет-кампаний, обсуждения на форумах государственных органов проектов решений, онлайн-опросов, онлайн-петиций и иных форм обратной связи. Немаловажна роль e-government в обеспечении доступа (в том числе в режиме реального времени) к информации о деятельности государственных органов, в том числе в отношении их повесток дня.

В данном отношении как основанное на e-government, так и «обычное» общественное участие имеет серьезное преимущество перед политическим, электоральным участием: оно может осуществляться и осуществляется на всех этапах процесса принятия политических решений, от формирования политической повестки дня до формулирования проекта решения, его обсуждения, реализации и даже вплоть до контроля за исполнением политического решения. Общественное участие является непрерывной формой участия — и в этом состоит его существенное отличие от политического участия через традиционные механизмы голосования на национальных и местных выборах или референдумах, в которых элемент учета общественных интересов в значительной степени ограничен периодом агитационной кампании.

⁸ Roadmap for E-government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves / Pacific Council on International Policy, Los Angeles, CA — April 2002. URL: http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf



Конечно, такие институты, как институт лоббирования, особенно в странах, где он закреплен законодательно, становятся дополнительными механизмами, призванными обеспечить непрерывность также и в отношении политического участия. Но мы исходим из того, что лоббирование, как специфическая форма взаимодействия народа с политиками, есть особый инструмент, который может быть использован как в рамках политического участия, так и в рамках общественного участия. С одной стороны, сила гражданского лоббирования чаще всего состоит в том, что позволяет воздействовать на политика ресурсом будущей избирательной кампании, и в этом отношении сближает его с политическим участием. С другой стороны, многие субъекты, традиционно специализирующиеся на общественном участии, прибегают к институтам лоббирования либо сами становятся площадками для лоббистской активности.

С учетом изложенных обстоятельств в рамках данной работы мы будем отделять общественное участие от политического участия. Различие в том, на какой стадии процесса принятия политического решения происходит участие граждан, при помощи каких институтов и на основании каких норм правового регулирования. В целом в рамках настоящего исследования под общественным участием мы будем понимать все виды и формы представительства групп интересов, общественных интересов, которые не связаны с электоральным политическим процессом либо политическим лоббированием.

Заинтересованная общественность

Возвращаясь к субъекту общественного участия, мы считаем важным отдельно отметить различное понимание народа как субъекта демократии в рамках политического процесса, с одной стороны, и в рамках процесса общественного участия — с другой. Если в отношении политического участия, как правило, народ выступает в форме электората, как сообщества обладающих правом голоса граждан (избирателей), то в отношении общественного участия ситуация выглядит несколько сложнее. Конвенциональным является термин «заинтересованная общественность», который применяется для обозначения народа как субъекта общественного участия.



Согласно определению Орхусской конвенции, подробно регулирующей вопросы общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений, **заинтересованная общественность** — общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность⁹. К общественности не относятся лица или организации, формально отвечающие за принятие решений, — политики, чиновники, судьи, а также разнообразные разработчики законопроектов и решений, отвечающие за ход процесса принятия решений, как это определено действующим законодательством. В свете этого, например, депутат парламента не относится к заинтересованной общественности при принятии решения в законодательном органе, но он может выступать от имени и в поддержку позиции заинтересованной общественности. Депутат органа местного самоуправления может выступать как заинтересованная общественность в отношении решений, отнесенных к компетенции парламента, — но на локальном уровне, как субъект принятия решений, он не может рассматриваться в качестве заинтересованной общественности, поскольку имеет властные полномочия и ангажирован в официальную сторону принятия политических решений.

Приведенное определение заинтересованной общественности согласно Орхусской конвенции для нас представляется важным и достаточным, поскольку указывает на три признака заинтересованной общественности как субъекта общественного участия:

⁹Статья 2 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.



- наличие определенной политической повестки дня, политической проблемы;
- наличие некоей общности, в том числе институционализированной, помимо субъекта, непосредственно принимающего политическое решение;
- наличие у данной общности отношения к данной повестке дня (заинтересованности).

Для целей нашего исследования важно констатировать то обстоятельство, что данное понятие содержит не просто термин «общественность», а «заинтересованная общественность». Что же делает общественность заинтересованной? Термин «общественность» можно отнести ко всем гражданам, которые обычно не очень хорошо информированы, чаще всего не организованы и лишь косвенно вовлечены в принятие решений. Наиболее выгодный путь девальвировать общественное участие — это подменить заинтересованную общественность безликой и неинформированной общественностью. С другой стороны, информирование общественности, граждан о содержании политической повестки дня, о характере и значении принимаемых решений, об их последствиях и важности контроля за имплементацией решений может побудить отношение граждан к данной политической проблеме и сформировать в обществе по-настоящему заинтересованную общественность. Именно информация делает общественность заинтересованной и создает основы для ее институционализации, в том числе в оформлении в виде НКО.

То, что в приведенном выше определении на уровне международного права в понятие заинтересованной общественности включен термин «неправительственные организации» (НПО), заставляет подробнее остановиться на вопросе места и роли этого института в процессе общественного участия. Насколько он является необходимым? Возможно ли общественное участие без НКО? Почему вообще НКО становятся элементом общественного участия?

Для полноценного ответа на данный вопрос нам необходимо обратиться к понятию гражданского общества. Это тем более бесполезно в связи с тем, что термин «неправительственные организации» все чаще и чаще вытесняется термином «органи-



зации гражданского общества», что придает особую коннотацию функционированию данных институтов в рамках механизмов общественного участия.

Гражданское общество

В контексте исследования взаимоотношений между государством и НКО будет продуктивным определить гражданское общество исключительно как феномен Нового времени. В этом смысле под НКО мы понимаем независимые от государственной власти общественные институты, направленные на реализацию потенциала совместной человеческой активности в некоммерческих целях. Существенными признаками явления в этом случае выступают:

1) обособленность общественного института от государственной и иной политической власти при одновременном наличии в данной политической системе развитого современного государственного аппарата регулирования;

2) функционирование общественного института на основе добровольной активности свободных граждан, объединенных на основании общего интереса и без определяющей роли факторов, характерных для традиционного общества, таких как сословная либо кастовая, племенная, религиозная принадлежность;

3) направленность деятельности института, не связанная напрямую с получением имущественной или иной материальной выгоды (получение такой выгоды может быть важным фактором, но только в том случае, когда она имеет общепольный характер).

Совокупность такого рода институтов и представляет собой гражданское общество в его институциональном понимании. При этом существенным признаком таких институтов является их признание со стороны публичной власти путем придания им того или иного правового статуса (это может быть связано с регистрацией или иной формой приобретения статуса юридического лица, однако в современных международных стандартах и незарегистрированные организации наделяются определенным статусом в качестве признанных инструментов общественного участия). В этом случае природа НКО определяется через норма-



тивно закрепленное обособление их от иных социальных институтов в рамках некоммерческого права через придание особого правового статуса, льгот, преференций либо дополнительных полномочий (а иногда и ограничений, например связанных с финансированием, прозрачностью, требованиями публичной отчетности или иными дополнительными обременениями).

Позиционирование НКО в политической системе не является пассивным — сами НКО влияют на конфигурацию политической системы, привнося в нее динамику. В связи с этим следует еще раз отметить, что современная политическая наука исключительно большое значение придает деятельности НКО как агентам демократизации. Практика первых двух третей XX столетия показала, что простого переноса текстов конституции и политических институтов, апробированных в странах состоявшейся демократии, недостаточно для успеха в демократическом строительстве в новых государствах. После фиаско в странах, освободившихся от колониальной зависимости, теоретики демократизации стали придавать все большее значение структурным и культурным предпосылкам для демократии. Именно деятельность неправительственных организаций зачастую связывалась с формированием таких предпосылок.

Следует упомянуть ту роль, которая отводится современным НКО в рамках теорий, объединенных под общим термином «транзитология», которые как комплекс идей сформировались в период так называемой третьей волны демократизации¹⁰. При всей своей условности понятие глобальной демократической волны (кроме С. Хантингтона его также используют Ф. Шмитер и Т. Карл, Г. Роуэн, Г. О’Доннел, А. Степан, Х. Линц и др.) определяет многообразные процессы общественно-политических трансформаций, происходящих в разных регионах мира и объединяемых как самими попытками перехода от недемократических форм правления к более демократическим, так и некоторыми общими факторами и обстоятельствами. Центральной категорией тут являлось понятие гражданской культуры (civic

¹⁰ Huntington S. P. The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century. University of Oklahoma Press., 1993.



culture — буквально «культура гражданственности»), введенное Д. Алмондом¹¹. Именно через расхождение с институциональной политической системой политическая культура оказывает влияние на политическую жизнь социума, а существование НКО может сгладить эти расхождения и гармонизировать несоответствующий институциональный дизайн и политические культурные установки. При этом существенным является констатация Алмондом того факта, что политическая культура чаще всего неоднородна, фрагментарна и представляет собой конгломерат современных и традиционных эмоциональных установок и познавательных карт. Смешанная политическая культура и, как следствие, смешанная политическая система отличаются непредсказуемостью и нестабильностью, поскольку политические институты могут вести себя не в соответствии с изначальной институциональной схемой. Таким образом, существование НКО как структурных элементов гражданского общества может не только способствовать формированию современной культуры гражданственности, но и помогает сгладить противоречия, возникающие при привнесении в общество инновационных политических институтов, в том числе институтов политического участия, зачастую вступающих в конфликт с доминирующей политической культурой.

Некоммерческие организации как институт общественного участия

Гражданское общество, будучи «машиной общественного участия», реализует эту свою важную функцию посредством институциональных форм общественного участия. Строго говоря, чаще всего упоминая структуры гражданского общества, мы и имеем в виду его институциональные, устойчивые, организационно оформленные воплощения. Именно НКО чаще всего берут на себя функцию выступать как заинтересованная общественность — и в связи с этим выполняют функции данной конкретной группы интересов.

¹¹ Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations (revised). Sage Publications, Inc., 1989.



Зачастую приходится отвечать на вопрос о том, почему та или иная проблема определяется как политическая. Что делает проблему политической? В рамках нашего исследования ответ прост, поскольку связан с максимально широким пониманием политики: отличие политического от неполитического проистекает от того общественного внимания, которое государственное решение пробуждает в обществе. Как только в океане «общественного мнения» оформляется особое внимание и определенное отношение к некоему возможному решению государственного органа или органа местного самоуправления (это отношение может быть связано с желательностью такого решения либо, наоборот, с его нежелательностью), формируется описанный выше субъект заинтересованной общественности, а проблема приобретает характер политической. Очередным шагом заинтересованной общественности, следующим за осознанием собственной субъектности и интереса, является институционализация группы общественного интереса.

В этом процессе именно НКО выступают как институционально оформленные группы интересов и выполняют функцию *агрегирования* общественных интересов, то есть согласование частных потребностей, установление между ними определенной иерархии и выработка на этой основе общегрупповых целей. Эта функция предполагает отбор не только наиболее политически значимых требований, но и тех, что имеют наилучшие шансы для практического воплощения. Ей соответствует функция *артикулирования* интересов, то есть преобразование социальных эмоций и ожиданий, чувств и неудовлетворенности или солидарности граждан в определенные политические требования, проекты политических решений. НКО как группы интересов также выполняют функцию *информирования*, то есть доводят до органов власти сведения о состоянии той или иной проблемы общественной жизни, транслируют общественное мнение. Может также во вспомогательном порядке осуществляться и функция *формирования политических элит*, так как группы интересов в процессе своего взаимодействия с центром принятия политических решений имеют возможность предлагать своих членов для работы в государственных органах, поддерживать определенных



деятелей в правительственных и других структурах, влиять на отбор кадров, участвующих в процессе принятия решений.

Что касается вопросов взаимодействия НКО и государства, современные подходы к регулированию данного вопроса в Европе исходят из того, что «компетентный и ответственный вклад НКО в процесс формулирования государственной политики расширяет применение законодательства и повышает серьезность решений, принятых на государственном уровне»¹². «Следует поощрять и приветствовать участие НКО в государственных и квазигосударственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества. <...> Государственные органы вправе работать с НКО в целях достижения целей государственной политики, однако они не должны предпринимать попыток поглотить или взять НКО под свой контроль»¹³.

Особое внимание вопросам партнерства государства и НКО уделяется на уровне Евросоюза. В «Белой книге по вопросам государственного управления в Европе», принятой Еврокомиссией 25 июля 2001 г., говорится о необходимости более тесного взаимодействия между гражданским обществом, с одной стороны, и центральными и местными органами власти — с другой¹⁴. Международные стандарты в области правового регулирования НКО предъявляют также требования к вопросам государственного финансирования НКО. Международные стандарты в области правового регулирования НКО направлены на минимизацию государственного вмешательства в процессы их создания и

¹² Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and Explanatory Memorandum (2002), §74. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/ONG/Fundamental%20Principles%20E.pdf>

¹³ Там же, §74, 75.

¹⁴ Цит. по: Буллейн Н., Тофтисова Р. Сравнительный анализ европейской политики и практики в области сотрудничества между государством и неправительственными организациями // Неправительственные организации: правовые подходы, международный опыт / Инновационный фонд правовых технологий, Минск, 2006. Оригинал документа на английском языке: The White Paper on European Governance. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf



деятельности, а также оказание государственной поддержки по строго определенным критериям.

Помимо НКО, заинтересованная общественность может выступать в виде всякого рода объединений граждан, основанных на осознании общности интереса. Например, это могут быть группы, иницирующие сбор петиций, местные сообщества, комитеты жителей и т. д. Зачастую подобные инициативы эффективны как представители общественного интереса, особенно на локальном уровне (например, в случае проведения общественных слушаний по решению, затрагивающему интересы четко локализованной группы местных жителей).

Место общественного участия в структуре процесса принятия политических решений



Приведенная схема отражает место различных форм участия общественности в рамках структуры процесса принятия политических решений, как его понимает политическая теория. Естественно, в каждом конкретном случае принятия решения по вопросам политической повестки дня эти этапы могут быть комбинированы — это обусловлено тем, что ни одна политическая проблема не может быть решена принятием одного управленческого решения, и чем более комплексный характер имеет проблема, тем большее количество подобных циклов имеет место в ходе ее рассмотрения. Более того, эти циклы происходят одновременно на разных стадиях, в связи с чем по мере включения НКО или заинтересованной общественности в иной форме в процесс решения общественной проблемы требование доступа к информации отнюдь не уменьшается.



Тем не менее в качестве идеальных типов мы можем выделить эти фазы участия общественности в процессе принятия политических решений. На первой стадии постановки проблемы на повестку дня участие общественности осуществляется через получение доступа к информации по данной проблеме (например, о положении дел в данной области, о наличии и содержании затрагивающих проблемы проектов решений, о финансовом состоянии субъекта, ответственного за решение проблемы, или вообще об уполномоченном решать проблему публичном органе и т. д.), что также может быть связано с донесением мнения общественности на основании уже имеющейся у общественности информации.

Эффективное и полноценное общественное участие граждан невозможно без доступа к информации: только при условии наличия как общей информации о состоянии дел в рассматриваемой области, так и специальной информации о характере планируемого к принятию либо принимаемого решения, существующих предварительных проектах решения общественность может осознавать свой реальный интерес и высказывать свою позицию по отношению к данной политической проблеме.

Существенно, что право на доступ к информации принадлежит как отдельным гражданам, так и их объединениям и НКО. Это право реализуется как пассивно (ему корреспондирует обязанность государственных органов предоставлять общественности полную, достоверную, всестороннюю и своевременную информацию по проблеме), так и активно (в этой форме ему корреспондирует обязанность государства отвечать на запросы о дополнительной информации, а также не препятствовать проведению независимых расследований, мониторингов и иной деятельности организаций гражданского общества в направлении сбора информации, относящейся к данной проблеме либо к данному планируемому или осуществляемому политическому решению). Право на доступ к информации включает в себя два правомочия: доступ к информации, находящейся как в ведении органов государственной власти и органов местного самоуправления, так и в ведении частных организаций. В частности, согласно Закону Кыргызской Республики «О гарантиях свободы



доступа к информации» право на доступ к информации включает в себя право каждого гражданина свободно осуществлять поиск информации и получать ее от государственных органов и организаций, иных органов и организаций, наделенных государством властными полномочиями, органов местного самоуправления, а также частных организаций, их должностных лиц, обладающих этой информацией на законных основаниях¹⁵.

Справедливым будет отметить, что на данном этапе общественность зачастую выступает и не в форме НКО, а в виде иных неформальных групп интересов и инициативных групп. Однако, если в начале оформления заинтересованной общественности по данной проблеме общественность выступает только в неинституционализированной форме (стихийно возникающие группы озабоченных проблемой граждан), в некоторых случаях велика вероятность, что принимающий решения субъект представит информацию неполную либо в том свете, который выгоден уже включенным в процесс принятия решения группам (не обязательно основывающимся на общественном интересе). С другой стороны, привлечение институционализированных форм гражданского общества в виде заинтересованных НКО может способствовать успеху в получении от принимающих решения органов действительно важной и имеющей отношение к проблеме информации, через грамотное использование специальных механизмов об общественном доступе к информации. В целом, хотя законодательство о доступе к информации не является непосредственно инструментом для доступа к информации именно НКО, организации могут использовать нормы этого законодательства для наиболее эффективного вовлечения общественности в процесс принятия решения по проблеме.

Конвенция Совета Европы «О доступе к официальным документам» является первым обязывающим международным правовым документом, в котором признается общее право доступа к официальным документам, находящимся в государственных органах. Конвенция устанавливает, что транспарентность

¹⁵ Закон Кыргызской Республики «О гарантиях свободы доступа к информации».



органов государственного управления является важнейшим компонентом эффективного управления и показателем того, является ли общество подлинно демократическим и плюралистическим, противостоит ли оно всем формам коррупции, позволяет ли критиковать тех, кто им управляет, и насколько оно открыто для информированного участия граждан в вопросах, представляющих общественный интерес. Право доступа к официальным документам имеет также важнейшее значение для саморазвития людей и осуществления основных прав человека. Оно укрепляет и авторитет органов государственного управления в глазах общественности, а также доверие к ним¹⁶. В этой Конвенции закрепляется право на доступ к официальным документам. Ограничение на право доступа к официальным документам разрешается устанавливать только для защиты отдельных интересов, таких как национальная безопасность, оборона или личная жизнь. В Конвенции содержатся минимальные стандарты, которые необходимо применять при обработке запросов о доступе к официальным документам (форма запросов и сборы в связи с доступом к официальным документам), а также процедура пересмотра принятых решений и дополнительные меры. Устанавливая общую основу для минимальных стандартов, вытекающих из широкого многообразного опыта и практики, существующих в государствах — членах Совета Европы, Конвенция обладает необходимой гибкостью для обеспечения того, чтобы национальное законодательство строилось на этой основе и гарантировало еще более широкий доступ к официальным документам. Мониторингом за выполнением этой Конвенции сторонами занимается специальная Группа специалистов по доступу к официальным документам.

На стадии выработки политического решения участие общественности в большей мере может быть осуществлено путем привлечения заинтересованной общественности, институционально оформленной в виде НКО. На этой стадии участия в

¹⁶ Пояснительная записка к Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>



принятии политических решений общественность стремится непосредственно воздействовать на формулировку конкретных политических решений.

На дальнейших этапах политического процесса это воздействие может продолжаться уже и после окончательного принятия решения путем привлечения общественности к исполнению принятого решения (путем разнообразных тендеров, государственного социального заказа и иных механизмов) и к контролю за его исполнением (в ряде случаев этот контроль также может быть закреплен законодательно и даже конституционно¹⁷).

*Правовые механизмы общественных консультаций:
общественные советы*

В демократических странах мнение общественности по тем или иным вопросам оказывает существенное влияние на процесс формирования государственной политики. Одним из механизмов взаимодействия, консультаций государства с общественностью являются общественные советы.

При этом указанные советы могут быть созданы как непосредственно в форме советов, так и в форме различных комитетов, комиссий, групп и т. п. Наиболее емкое определение понятия «общественный совет», на наш взгляд, дано Международным центром некоммерческого права (Вашингтон, США). Вслед за указанным центром, для целей настоящей статьи под общественными советами мы будем понимать образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. При этом общественный совет независимо

¹⁷ В ряде субъектов Российской Федерации сформирована нормативная база регламентации общественного контроля. В частности, в ноябре 2011 г. принят закон Пермского края «Об общественном контроле в Пермском крае». Подробнее см.: Юнацкевич П. И. Конституционные основы общественного контроля государственных служащих и федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Москва, 2006.



от того, инициировано его создание государственным органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Решение о создании общественного совета, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора.

Общественные советы начали появляться в первой трети XX столетия и в настоящее время в той или иной форме существуют практически во всех странах, чаще всего на уровне местного самоуправления. Однако в одних случаях советы эффективно работают, выполняя представительские функции, функции содействия развитию общественной инициативы, оказания влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения, а в иных случаях являются формальными органами, существующими для фиктивного учета мнения общественности. Разумеется, эффективность работы общественных советов прежде всего зависит от обоюдного желания представителей общественности и государственных органов вести диалог, а также от профессионального уровня сторон. В то же время, рассматривая вопросы создания и деятельности общественных советов, нельзя недооценивать роль законодательства в данном процессе. Нормативные акты, регламентирующие вопросы создания и деятельности общественных советов, совершенствуются на протяжении длительного периода времени, за который выявлен ряд недостатков и достоинств в регулировании этих структур.

Вопросы участия общественности в процессе принятия государственных решений в разных странах регулируются в конституции, административных законах или кодексах, специальных нормативных актах, регулирующих вопросы общественного участия, а также в регламентах работы государственных органов, концепциях взаимодействия государства и неправительственных организаций.

Самой распространенной является практика создания конкретных общественных советов на основании декретов, постановлений или приказов национальных, местных органов власти,



должностных лиц, при которых создается соответствующий общественный совет. Возможность создания определенных общественных советов может быть предусмотрена специальными нормативными актами. Например, Акт о правах национальных меньшинств и поправках к некоторым актам, принятый Президентом Чехии 10 июля 2001 г., предусматривает, что члены национального меньшинства используют свое право на активное участие на уровне общины, региона или государственном уровне в целом в культурной, социальной и экономической жизни и общественных делах, в особенности через Комитет национальных меньшинств, основанный в соответствии со специальными правовыми постановлениями и государственным Советом национальных меньшинств. В Польше на основании закона об общественно полезной деятельности и волонтерстве создан Совет по общественно полезной деятельности, задачей которого является осуществление контроля за выполнением данного закона — например, путем формулирования своих замечаний по проблемам, возникающим в ходе применения закона, и законопроектам, имеющим отношение к общественно полезной деятельности и волонтерству, а также путем сбора и анализа информации о проверках общественно полезных организаций. Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, как автономные органы публичного управления, создаются на основании соответственно федерального закона и законов субъектов Российской Федерации.

В исключительных случаях создание общественных советов может предусматриваться конституцией. Подобным примером является Франция, где в Конституции закреплено создание Экономического и социального совета, действующего как консультативный орган при органах государственной власти.

Подробный состав, функции и порядок работы общественного совета, как правило, устанавливаются внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Интересным является опыт Украины, где постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 г. № 996 утверждено Типовое положение об общественном совете при министерстве,



другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в г. Киеве и Севастополе государственной администрации, определяющее задачи, права, порядок создания, деятельности общественного совета.

Анализ законодательства и практики работы общественных советов в разных странах показывает, что одной из основных причин ограниченности влияния общественных советов является отсутствие законодательных или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность, в том числе ограничение регламентации деятельности таких советов только приказом руководителя государственного органа, при котором создается совет, о его создании.

Не все консультативно-совещательные органы, действующие при органах власти, можно отнести к общественным советам. Многие из них имеют межведомственный статус и состоят исключительно из государственных служащих. На наш взгляд, по функциям и представительскому составу необходимо также разделять советы, являющиеся по сути экспертными, и непосредственно общественные советы. Задачей первых является донесение до государственных органов альтернативных решений по той или иной проблеме. Соответственно, они могут состоять из ограниченного количества представителей НКО, аналитических групп, независимых экспертов, могут назначаться и финансироваться государством, не беспокоясь при этом о своей зависимости от государственных органов. Непосредственно общественный совет является публичным органом представительства общественности, первоочередная задача которого — оказание влияния на государственную политику в ее (общественности) интересах.

Законодательства разных стран закрепляют три основных подхода к формированию общественных советов:

- 1) избрание членов общественных советов;
- 2) назначение членов общественных советов государственными органами;
- 3) уведомительный порядок получения членства в общественном совете.



Большинство общественных советов формируется по смешанной системе, когда часть членов назначается государственными органами, а часть — избирается общественными структурами. Примером такой смешанной системы является Совет по участию в совместной разработке бюджета в г. Порту-Алегри (Бразилия), опыт которого переняли многие другие страны, где 44 члена избираются, два члена назначаются от муниципалитета и по одному члену назначаются от двух крупнейших ассоциаций города.

Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтона (США). Членами этого совета могут стать все желающие, при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. В соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 г. № 996 общественные советы Украины формируются на учредительном собрании путем рейтингового голосования по кандидатурам, которые добровольно заявили о желании участвовать в работе общественного совета и внесены институтами гражданского общества. При этом для формирования состава общественного совета орган, при котором создается общественный совет, образует инициативную группу по подготовке учредительного собрания с участием институтов гражданского общества.

Назначение членов совета государственными органами, как уже отмечалось, в законодательстве большинства зарубежных стран характерно для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия. Однако даже в этом случае чаще всего для назначения членов совета требуются рекомендации общественных структур. Так, в соответствии с приказом Министерства социальных дел от 11 декабря 1997 г. № 988 о Датском совете по инвалидности совет состоит из председателя и четырнадцати членов, назначенных министром социальных дел. Семь членов назначаются по рекомендации Датского совета организаций инвалидов, один член по рекомендации Ассоциации советов графств Дании, один член по



рекомендации Национальной ассоциации местных властей Дании, один член по рекомендации г. Копенгагена и местных властей Фредериксберга, один член по рекомендации министра образования, один по рекомендации министра здравоохранения, один член по рекомендации министра труда и один член по рекомендации министра социальных дел.

Закрепление уведомительного порядка приобретения членства в общественном совете в законодательстве встречается достаточно редко. Примером является Общественный консультационный совет при мэре г. Саратова (Россия), созданный на основании Положения об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утвержденного постановлением мэра города от 6 марта 2002 г. № 187. Согласно положению представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной Министерством юстиции РФ (или его территориальным органом по Саратовской области, органами местного самоуправления), может подавать заявление о вступлении в совет. Заявитель становится членом совета после того, как координационная группа совета проверяет на соответствие формальным требованиям заявление и другие требуемые документы о заявителе и организации, им представляемой.

Анализ деятельности общественных советов за рубежом показывает, что самым эффективным подходом является избрание членов общественного совета, так как повышается доверие общественности к совету, в то же время состав совета становится более репрезентативным.

Требования к составу членов общественных советов, как правило, такие же, как и к избирателям. Избирателями практически во всех странах могут являться лица, достигшие определенного возраста, обычно 18 лет, и являющиеся гражданами государства. Однако в зависимости от задач общественного совета круг потенциальных членов в совет может быть расширен: лица, не имеющие гражданства либо не достигшие совершеннолетия. Нормативные акты для более эффективной организации деятельности общественных советов могут вводить дополнительные ограничения по членству в них. Так, в Германии Общим декре-



том об учреждении совета от 8 апреля 1992 г. установлено, что члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде не могут быть связаны с федеральным правительством, или юридической корпорацией федеративной республики или земли, или социальной (государственной) службой федеративной республики, или юридическим лицом публичного права кроме профессоров университетов или штатного персонала научных исследовательских институтов. Они также не могут быть представителями экономических ассоциаций или организаций, объединяющих наемных работников или нанимателей, или быть связанными с ними через постоянную службу или бизнес, которым они занимаются в свою пользу. Кроме того, они не должны занимать таких позиций в течение года, предшествующего их назначению в члены совета.

Несмотря на то, что порядок избрания членов общественного совета имеет решающее значение для формирования совета, важным является четкое решение вопроса о соотношении в нем представителей государственных органов и общественности.

Так, согласно решению правительства Чешской Республики от 11 мая 1994 г. № 259 «Акт о Совете национальных меньшинств при правительстве Чешской Республики» совет состоит из председателя (министр правительства), вице-председателя и остальных членов: 1) представителей, выбранных или из членов каждого этнического меньшинства, по рекомендации организаций членов этнических меньшинств, или из специалистов по вопросам этнических меньшинств, которые сами являются членами определенного этнического меньшинства; 2) представителей министерств, имеющих отношение к этническим вопросам: Министерства финансов, Министерства культуры, Министерства труда и социальных дел, Министерства образования, молодежи и общественного образования, Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел на уровне заместителя министра или его постоянного заместителя; 3) представителя Палаты депутатов Парламента Чешской Республики, выбранного по предложению председателя Палаты; 4) представителя Бюро Президента республики, выбранного по предложению руководителя Бюро.



Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц является Совет по участию в совместной разработке бюджета в Порту-Алегри. Два члена совета, назначаемые муниципальной властью, имеют право выступать на заседаниях совета, доводя до участников позицию государственного органа, но не имеют права голоса. Государственные должностные лица могут назначаться также в общественный совет в целях организации его работы и оказания помощи в его деятельности, в том числе руководителями таких советов. Примером такого совета является Общественный консультативный совет при мэре г. Саратова, созданный постановлением мэра г. Саратова от 6 марта 2002 г. № 187.

В общественном совете могут быть также представлены только организации гражданского общества. Так, постановление Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 г. № 996 устанавливает, что в состав общественного совета могут быть избраны представители общественных, религиозных, благотворительных организаций, профессиональных союзов и их объединений, творческих союзов, ассоциаций, организаций работодателей, негосударственных средств массовой информации и других предпринимательских обществ и учреждений, легализованных в соответствии с законодательством Украины.

По нашему мнению, само понятие «общественный совет» подразумевает, что речь должна идти о превалирующем представительстве общественности. В случае закрепления основного места в совете за государственными органами общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как государственно-общественные институты, что, в свою очередь, снижает их ценность как независимых органов, выражающих интересы групп населения.

Решения общественных советов, исходя из специфики их деятельности, носят, как правило, рекомендательный характер. Определяя рекомендательный характер решений общественных советов, законодательство ряда стран четко подходит к регламентации и разграничению прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним. Несмотря на рекомендательный характер предложений советов,



законодательство ряда стран также предусматривает, что они обязательны для рассмотрения государственными органами. Так, законодательство Украины устанавливает, что предложения общественных советов по подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствования работы органа обязательны для рассмотрения.

Лишь в нескольких случаях законодательство закрепляет за решениями общественных советов обязательный характер. Примером решений советов, обязательных к исполнению, являются решения Боливийских наблюдательных комитетов, созданных Законом Республики Боливия от 20 апреля 1994 г. № 1551 «Об общественном участии» для обеспечения связи между так называемыми территориальными организациями граждан и муниципальными органами власти и контроля за использованием муниципальных ресурсов. Если комитет запрещает использование ресурсов, он докладывает об этом власти, если же муниципалитет не обращает внимания на эти требования, то должен заявить о своей несостоятельности сенату.

Общественные советы действуют, как правило, на постоянной основе в течение всего срока, на который они сформированы. Нормативные акты, в том числе уставы, регламенты таких советов, достаточно подробно устанавливают порядок проведения заседаний, процедуру принятия решений советами. Деятельность общественных советов часто организуется исходя из деятельности тех органов, при которых они созданы. Так, в постановлении городского совета г. Щецина от 11 октября 1999 г. № XIY/458/99 «О политике городского совета г. Щецина в отношении неправительственных организаций» установлено, что принципы организации работы Консультативно-совещательного совета полностью соответствуют принципам работы комитетов городского совета, определенным в Уставе городского совета.

Представители общественности, избранные в состав советов, за свою работу обычно не получают денежного вознаграждения. Так, вышеуказанное постановление определяет, что члены Консультативно-совещательного совета исполняют свои обязанности безвозмездно. В то же время законодательство



ряда стран устанавливает, что работа членов общественных советов, в основном назначаемых государственными органами, может оплачиваться. Члены общественных советов могут также получать компенсацию расходов, понесенных в связи с участием в деятельности советов. Например, приказом Министерства социальных дел от 11 декабря 1997 г. № 988 о Датском совете по инвалидности определяется, что расходы, понесенные в связи с деятельностью совета, возмещаются государством; расходы по поездкам и пребыванию членов совета в связи с заседаниями совета возмещаются по самой высокой ставке, в соответствии с правилами для государственных служащих. В Германии члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде получают компенсацию, а также дополнительную компенсацию расходов, связанных с переездами. Размер компенсации является фиксированным и устанавливается двумя уполномоченными министерствами по соглашению с Министерством финансов.

Сложным вопросом правового регулирования является финансирование деятельности общественных советов, так как он напрямую связан с вопросом независимости совета. Законодательство большинства стран предусматривает, что деятельность общественных советов обеспечивается за счет средств бюджета соответствующего уровня. В то же время в Чехии транспортные расходы членов Совета национальных меньшинств при Правительстве Чешской Республики возмещаются из бюджетных средств Офиса Президента Чешской Республики. Органы, при которых советы создаются, зачастую в соответствии с законодательством обеспечивают их материально-техническую базу. Например, муниципалитет Порту-Алегри обеспечивает условия нормальной работы совета по участию в совместной разработке бюджета, кроме того предоставляет членам совета курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета. В то же время в некоторых странах, например Украине, многие общественные советы являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Правда, при таком подходе к финансированию общественные советы



могут столкнуться с проблемами материально-технического и организационного обеспечения.

Анализ законодательства об общественных советах разных стран показывает, что вопросы формирования, обеспечения деятельности общественных советов в них решаются по-разному. Важно, чтобы создание и деятельность советов была регламентирована таким образом, чтобы их решения являлись легитимными, объективными и независимыми от государственных органов. В Германии независимость Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде установлена на нормативном уровне: Общим декретом об учреждении совета установлено, что только деятельность совета по выполнению задания регулируется данным декретом и в других вопросах совет является независимым¹⁸.

1.2. Международные стандарты взаимодействия НКО и местных органов власти и пути их развития

Международные стандарты взаимодействия НКО и местных органов власти формируются в нескольких областях международного права, имеющих разную степень применимости по отношению к Республике Беларусь.

С одной стороны, в последнее время ряд международных организаций активно формулируют стандарты общественного участия в публичной политике — и в этом случае взаимодействие НКО и местных органов власти является одной из форм участия граждан в решении общественно значимых вопросов.

С другой стороны, стандарты взаимодействия НКО и местных органов власти также трактуются как составная часть свободы ассоциаций — и в этом случае взаимодействие НКО и местных органов власти находит закрепление в виде стандартов, трактуемых как часть свободы ассоциаций.

¹⁸ Смолянюк О. Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования. URL: <https://www.lawtrend.org/freedom-of-association/obshhestvennye-sovety/mezhdunarodnyj-opyt-pravovogo-regulirovaniya>



Организация Объединенных Наций

Как представляется, наиболее перспективным и многообещающим для нашей страны является процесс разработки в рамках ООН тех стандартов взаимодействия НКО и государственных органов власти (включая местные), которые проистекают из статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Согласно указанной статье Пакта, каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Если в предыдущие годы данная статья применялась в первую очередь как основа для формулировки стандартов и общепринятых подходов в области проведения выборов, то в последнее десятилетие пристальное внимание структур и экспертов ООН обращено и на невыборные аспекты реализации данного права граждан.

Основываясь на политическом фундаменте, заложенном соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека об участии в ведении политических и государственных дел, в частности на резолюции Совета 24/8 от 26 сентября 2013 г. о равном участии в политической жизни, 27/24 от 3 октября 2014 г. и 30/9 от 1 октября 2015 г. о равном участии в ведении политических и государственных дел, 30 сентября 2016 г. Совет ООН по правам человека принял резолюцию 33/22 «Равное участие в ведении политических и государственных дел»¹⁹. Этим постановлением Совет поручил Верховному

¹⁹ A/HRC/RES/33/22. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/33/22



комиссару ООН по правам человека «подготовить сжатые и ориентированные на конкретные действия проекты руководящих принципов как набор ориентиров для государств по эффективному осуществлению права участвовать в общественных делах...», а также поручил «представить проект руководящих принципов Совету по правам человека на его тридцать девятой сессии, с тем чтобы Совет мог принять решение о дальнейших действиях». В резолюции далее содержится просьба Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «содействовать открытой, транспарентной и всеобъемлющей разработке проекта руководящих принципов посредством консультаций с государствами и с участием соответствующих учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций, Комитета по правам человека и других договорных органов, специальных процедур, региональных правозащитных механизмов, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества, научных кругов и других соответствующих заинтересованных сторон, в том числе путем проведения неофициальных консультаций с государствами и другими заинтересованными сторонами на региональном уровне». В течение 2017–2018 г. на всех континентах были проведены пять региональных консультаций, открытых для всех заинтересованных субъектов, в том числе для Европейского региона консультации были проведены в апреле 2018 г. в Женеве²⁰.

На основе проведенных органами ООН консультаций проект стандартов ООН в сфере общественного участия²¹ был представлен в сентябре 2018 г. в Совете ООН по правам человека, что стало серьезным прорывом в данной области.

²⁰ С промежуточными материалами региональных консультаций, включая их итоговые замечания, а также предложения международных организаций, можно ознакомиться в специальном разделе сайта Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>

²¹ Проект руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел — Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/28



Проект представляет собой свод ориентиров для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел. В проекте руководящих принципов содержатся некоторые основные принципы, которые должны служить основой для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел. Рассматриваются различные аспекты этого права с упором как на участие в избирательных процессах, так и в контекстах, не связанных с выборами, и на международном уровне, а также предлагается широкий перечень рекомендаций.

Как подчеркивает Европейский центр некоммерческого права (ECNL) в анализе этого документа²², данные принципы направлены на расширение возможностей участия общественности на различных этапах процесса принятия решений.

До принятия решения:

Равное право на участие в государственных делах должно быть признано, защищено и должно быть реализовано в национальных конституциях и законодательстве. Государства должны разработать институциональные рамки, включая официальные постоянные структуры, для обеспечения участия в принятии решений государственными органами.

Должно быть обеспечено участие до принятия решения, с точки зрения формирования повестки дня процессов принятия решений и обеспечения включения приоритетов и потребностей во всем их многообразии, а дискриминированные или особо ущемленные группы следует особенно поощрять к участию.

Соответствующая информация о процессе принятия решений распространяется активно и своевременно тем образом, который соответствует местным условиям и потребностям маргинальных или дискриминированных лица и групп.

²² Practical recommendations to ensure participation in all phases of decision making — European Center for Not-for-Profit Law (ECNL). URL: <http://ecnl.org/wp-content/uploads/2018/10/ECNL-participation-guidelines-briefer.pdf>



В ходе принятия решения:

Участие в процессе принятия решений должно быть возможным с наиболее ранней стадии, когда открыты все возможные варианты и имеется достаточно времени на подготовку и представление предложений.

Должны быть разработаны эффективные меры для устранения цифрового разрыва и реализовано для обеспечения значимых возможностей для участия для всех групп, особенно женщин, инвалидов, пожилых людей, людей, живущих в сельской местности, и коренных народов.

Участие гражданского общества во встречах международных организаций и других форумах должно быть разрешено и активно поощряется на всех этапах, без любой дискриминации.

После принятия решения:

Результаты процессов принятия решений должны быть распространены своевременно, всесторонне и прозрачно через соответствующие офлайн- и онлайн-средства.

При необходимости государствам следует рассмотреть вопрос об установлении партнерских отношений с субъектами гражданского общества при соблюдении их независимости, с тем чтобы усилить участие на всех этапах, в том числе во время реализации решений.

Должно поощряться участие общественности в мониторинге и оценке выполненных решений.

Как отмечается в пункте 7 проекта руководящих принципов, с учетом широкой сферы применения проекта руководящих принципов и из-за ограничений по объему проект руководящих принципов не является ни всеобъемлющим, ни охватывающим все аспекты права на участие, такие как право занятия на общих условиях равенства должностей на государственной службе; также не являются исчерпывающими упоминания ситуаций, касающихся участия отдельных лиц и групп населения, которые могут подвергаться дискриминации. Государствам рекомендуется разработать дополнительные руководящие указания на национальном уровне в отношении участия подвергающихся



маргинализации или дискриминации лиц и групп, при систематическом отражении гендерного аспекта.

В проекте руководящих принципов подчеркивается, что информационно-коммуникационные технологии предоставляют новые инструменты участия, расширяя пространство для вовлечения гражданского общества, а также могут способствовать более ответственному и подотчетному управлению. Информационно-коммуникационные технологии дополняют традиционные формы участия, поскольку они создают новые возможности равноправного и полноценного участия. В проекте руководящих принципов признается также, что информационно-коммуникационные технологии могут отрицательным образом влиять на участие, например когда дезинформация и пропаганда распространяются с помощью информационно-коммуникационных технологий, вводя в заблуждение население или нарушая право искать и получать, а также распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ.

Верховный комиссар ООН по правам человека особо подчеркивает, что проект руководящих принципов ООН может способствовать эффективному осуществлению Целей в области устойчивого развития во всех регионах. Так, в Повестке дня устойчивого развития на период до 2030 г. особое внимание уделяется поощрению и защите участия в государственных делах всех членов общества, в частности в ее цели 16²³, которая включает в себя задачи по обеспечению ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества (задача 16.7), а также по обеспечению доступа общественности к информации и защите основных свобод в соответствии с законодательством и международными

²³ Цель 16 из числа Целей в области устойчивого развития предполагает содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных учреждений на всех уровнях. — см.: Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf>



соглашениями (задача 16.10). Помимо цели 16, осуществление Повестки дня на период до 2030 г. и контроль за ней в целом опираются на полноценное участие всех субъектов общества, в частности тех, которые в наибольшей степени подвержены риску дискриминации и риску остаться позади.

Однако, учитывая, что стандарты ООН, именно в силу своего универсального характера, обычно фиксируют лишь минимальный либо самый общий уровень хорошего правового подхода, на региональном уровне Европы стандарты и подходы обычно являются более продвинутыми и прогрессивными. В этой связи для стран нашего региона большое значение имеют те стандарты и руководящие принципы в области общественного участия, которые сформулированы в региональных системах Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Совет Европы

Система Совета Европы предлагает стандарты в области взаимодействия НКО и местных органов власти в рамках обоих измерений — и в качестве стандартов общественного участия, и в качестве компонента свободы ассоциаций.

На своем Третьем саммите (Варшава, 17 мая 2005 г.) главы государств и правительств государств — членов Совета Европы особо отметили роль НПО как важного элемента вклада гражданского общества в транспарентность и подотчетность демократического правительства. При этом они решили расширить участие НПО в деятельности Совета Европы. Группа специалистов по правовому статусу НПО (CJ-S-ONG) провела два совещания в 2006 г., а 10 октября Комитет министров принял Рекомендацию (2007) 14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе²⁴. Конференция МНПО была членом Группы специалистов и активно участвовала в разработке текста. Рекомендация определяет минимальные стандарты,

²⁴ Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802ec26f>



которые должны соблюдаться в отношении создания, управления и общей деятельности НПО в государствах — членах организации. CM/Rec (2007) 14 существенно и последовательно продвигается Конференцией МНПО, в частности благодаря работе Экспертного совета по праву НПО, которая использует эту Рекомендацию как сильную точку отсчета и основу для защиты и расширения многочисленных ролей гражданских обществ в государствах — членах Совета Европы. Конференция призывает все организации гражданского общества по всей Европе ссылаться и использовать Рекомендацию в своих отношениях с государственными органами на всех уровнях.

Руководящие принципы заложили основу общеевропейского понимания свободы ассоциаций и правового статуса НКО в Европе, включая вопросы деятельности НКО как механизма общественного участия, а также определили концептуальные подходы к иным аспектам взаимодействия НКО и органов государственной власти, включая вопросы, касающиеся местного уровня.

Согласно пунктам 76 и 77 данного документа, государственные и квазигосударственные механизмы всех уровней должны обеспечивать эффективное участие НПО без дискриминации в диалоге и консультациях по задачам и решениям в сфере государственной политики. Такое участие должно обеспечивать свободу выражения разнообразных мнений людей относительно функционирования общества. Способствовать этому участию и сотрудничеству должно обеспечение надлежащего раскрытия официальной информации или доступа к ней. НПО следует привлекать для консультаций во время работы над первичным и вторичным законодательством, затрагивающим их статус, финансирование или сферы деятельности.

1 октября 2009 г. постоянно действующая Конференция международных неправительственных организаций при Совете Европы разработала Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений²⁵. В Кодексе приводится свод рекомендуемой практики, при этом авторы особо

²⁵ URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd4>



отмечают, что адресуется данный документ «странам Совета Европы и Беларуси», подчеркивая, вероятно, временный характер ситуации, когда Республика Беларусь остается единственной страной континента, не включенной в Совет Европы.

При этом Кодекс не имеет обязательного характера, не предписывает какие-то правила и не требует создания механизмов исполнения. Этот Кодекс предлагает всем участникам демократических процессов определенные руководящие принципы, вытекающие из конкретного практического опыта диалога и сотрудничества между НПО и органами государственного управления. Конечная цель — способствовать их взаимодействию и расширять потенциал и участие граждан в демократических процессах на местном, региональном и национальном уровнях. Кодекс рекомендуемой практики ориентирован на национальные НПО, включая региональные и местные организации в государствах — членах Совета Европы и в Беларуси, а также организации на европейском и международном уровнях. Он ориентирован и на органы государственного управления, в том числе парламент, правительства и государственные органы на местном, региональном и национальном уровнях. Цель ставится в широком плане, при этом Кодекс исходит из того, что есть такие разделы Кодекса рекомендуемой практики, которые могут быть использованы на всех уровнях государственного управления.

Согласно Кодексу, НПО образуют важнейшую составляющую процесса участия в открытом, демократическом обществе благодаря вовлечению широкого круга лиц. Тот факт, что многие из этих лиц являются также избирателями, подчеркивает дополнительную взаимосвязь с представительной демократией. НПО могут внести свой вклад в процесс принятия решений благодаря накопленным знаниям и независимой экспертизе. Это способствует тому, что органы управления на всех уровнях, от местного и регионального до национального, а также международные организации используют соответствующий опыт и компетенции НПО для оказания помощи в разработке и осуществлении политики. НПО пользуются уникальным доверием со стороны своих членов и общества в целом, для того чтобы отражать проблемы, представлять интересы и добиваться участия в действиях, внося тем самым важнейший вклад в развитие политики. В данном



документе подчеркивается вклад организованного гражданского общества в процесс демократии, при этом он не ограничивается вопросом гражданского участия, то есть участия отдельных лиц. В этом смысле документ исходит из того, что акт развития ассоциаций и организаций сообществ представляет собой акт независимой общественной организации, а не сосредоточен лишь на индивидуальной деятельности. В Кодексе подразумевается, что организованные группы существуют для продвижения потребностей своих членов и на благо более широкого общества; поэтому они могут действовать как ключевой канал участия и расширения ангажированности граждан.

В Кодексе подчеркивается, что вовлечение НПО на разных этапах процесса принятия политических решений будет разным, в зависимости от интенсивности участия. Существуют четыре постепенных уровня участия — от наименьшей до наибольшей вовлеченности. Эти уровни следующие:

- информация;
- консультации;
- диалог;
- партнерство.

Они могут применяться на любом этапе процесса принятия решений, однако они особенно актуальны на определенных ступенях в этом процессе.

Разработанный с участием многих заинтересованных сторон, Кодекс заручился поддержкой структур Совета Европы:

Комитет министров поддержал его в Декларации, в которой он «признает важность Кодекса добросовестной практики в качестве справочного документа для Совета Европы и в качестве основы для расширения возможностей граждан участвовать в ведении государственных дел в европейские страны»;

Парламентская ассамблея подчеркнула «четкую потребность в руководящих принципах и передовой практике в этой области»;

Конгресс местных и региональных властей заявил, что он «готов внести свой вклад в продвижение этого справочного инструмента».

Заложенные в Кодексе подходы в последующие десятилетие стали основой для разработки конкретных механизмов и политик общественного участия в странах Европы.



Однако, что не менее важно, Кодекс (и практика его имплементации) стал основой для дальнейшего развития стандартов общественного участия в регионе Совета Европы. В результате этого процесса 27 сентября 2017 г. Комитет министров Совета Европы утвердил Руководящие принципы гражданского участия в принятии решений²⁶. Руководящие принципы, основанные на опыте и стандартах стран — членов Совета Европы, международных стандартах и материалах, полученных в ходе публичных консультаций, определяют основные принципы развития диалога, консультаций и сотрудничества между гражданским обществом и властью. Они содержат рекомендации, сосредоточенные на четырех основных видах участия общественности: предоставлении своевременной информации, организации консультаций, поощрении к диалогу и активном участии общественности. Конечная цель руководящих принципов заключается в том, чтобы укрепить доверие к демократическим институтам и дополнить представительную и непосредственную демократию путем расширения участия отдельных лиц, неправительственных организаций (НПО) и гражданского общества в целом. Руководящие принципы представляют собой значительный шаг вперед в развитии представительной демократии в Совете европейских стран. Они обеспечивают точную дорожную карту для эффективного осуществления права на гражданское участие и для государства, и для гражданского общества; это делает их важным инструментом пропаганды.

Для гражданского участия необходимо, чтобы все стороны честно и искренне обменивались мнениями, с тем чтобы позиции гражданского общества действенным образом учитывались государственными органами, уполномоченными для принятия решений. Поэтому условия эффективного гражданского участия предусматривают: уважение прав человека и основных свобод, верховенство права, приверженность фундаментальным прин-

²⁶ CM(2017)83-final — Guidelines for civil participation in political decision making. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd (текст на русском языке: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680782d3c>)



ципам демократии, политическую решимость, четкость процедур, возможности для диалога и в целом благоприятные условия для существования динамичного, плюралистического и устойчивого гражданского общества. создание и поддержание государствами-членами благоприятных условий, включая политические рамки, правовую (в случае необходимости) основу и практические возможности, гарантирующие отдельным лицам, НПО и гражданскому обществу в целом реальное право на свободу объединений, свободу собраний, свободу выражения мнений и свободу информации; признание и защиту роли гражданского общества в плюралистической демократии, его работы в области защиты прав и контроля над деятельностью государства, а также его вклада в построение общества, характеризующегося разнообразием и динамизмом.

Гражданское участие должно поощряться и поддерживаться в соответствии со следующими принципами, которые должны применяться ко всем субъектам гражданского участия в процессах принятия политических решений:

- a) взаимное уважение между всеми субъектами как основа для честного взаимодействия и взаимного доверия;
- b) уважение независимого статуса НПО, не важно, совпадают ли их мнения с мнениями государственных органов или нет;
- c) уважение позиции органов государственной власти, на которые возлагается обязанность и ответственность за принятие решений;
- d) открытость, прозрачность и подотчетность;
- e) оперативность реагирования, при которой все участники обеспечивают надлежащую обратную связь;
- f) недискриминация и всеохватность, позволяющие услышать и принять во внимание все мнения, в том числе голоса представителей наиболее обездоленных и уязвимых групп;
- g) равенство между мужчинами и женщинами, а также равное участие всех групп, в том числе лиц с особыми интересами и потребностями, таких как молодежь, пожилые люди, инвалиды или меньшинства;
- h) обеспечение доступности путем использования понятного языка и разнообразных способов участия, без применения или с применением Интернета посредством любого устройства.



Гражданское участие должно стремиться формулировать, собирать и транслировать мнения отдельных лиц, напрямую или через НПО и/или через представителей гражданского общества, обеспечивая тем самым предметный обмен информацией и мнениями, которые будут учитываться в процессе принятия решений, с тем чтобы общественные потребности были удовлетворены. Гражданское участие должно обеспечиваться наличием соответствующих, упорядоченных и прозрачных инструментов, включая, при необходимости, правовую или нормативную базу, которая содержит положения, регламентирующие рассмотрение жалоб или просьб об устранении нарушений. Любые запреты или ограничения гражданского участия должны быть четко определены в этих правовых рамках и соответствовать Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также решениям Европейского суда по правам человека. Все этапы процесса принятия решений, осуществляемого обладающим соответствующими полномочиями органом государственной власти, должны быть открыты для гражданского участия. Информация должна быть легкодоступной, прозрачной и свободно предоставляться общественности, за исключением случаев, когда она засекречивается по причинам, четко оговоренным в законодательстве, или ограничивается в целях защиты данных согласно соответствующим конвенциям Совета Европы и другим международным обязательствам. Информация должна предоставляться в достаточном объеме и своевременно, что позволяет общественности внести свой реальный вклад, пока решения еще не приобрели необратимого характера.

Органам государственной власти (под которыми Руководящие принципы понимают в том числе местные органы власти) следует планировать и управлять гражданским участием и четко определять цели, участников, процесс и сроки, а также используемые методы. Органы государственной власти должны предоставлять актуальную и исчерпывающую информацию о процессе принятия решения и процедурах участия. Органы государственной власти должны избегать того, чтобы процесс участия был чрезмерно обременительным для отдельных граждан, НПО и гражданского общества в целом, и принимать



надлежащие меры для содействия участию. В тех случаях, когда государственные органы оказывают поддержку отдельным лицам, НПО или гражданскому обществу в целом в процессе их гражданского участия, они должны делать это таким образом, чтобы исключить оказание какого-либо влияния на результаты такого участия. Там, где это необходимо, следует создавать или развивать координирующие органы в целях организации и управления процессами гражданского участия, при условии, что роль таких органов будет четко определена, а их деятельность будет получать поддержку. Органы государственной власти и НПО при желании могут заключать рамочные соглашения о сотрудничестве в целях поддержки гражданского участия. Если речь не идет о четко определенных законом исключительных обстоятельствах, устанавливаемые временные рамки должны быть достаточными для подготовки и представления конструктивных предложений. Аналогичным образом, закрытые процедуры и/или процедуры с ограниченным числом участников должны применяться только в исключительных обстоятельствах и с указанием причин их применения. Объемы и методы гражданского участия должны быть соразмерны обсуждаемому вопросу. Органам государственной власти следует привлекать как можно более широкий круг участников, включая представителей маргинализированных, обездоленных и уязвимых групп населения. Органам государственной власти не следует принимать окончательного решения до завершения инициированного ими процесса гражданского участия, если только этого не потребуют четко обоснованные исключительные обстоятельства.

Гражданское участие в процессе принятия решений, согласно Руководящим принципам, может принимать различные формы, в том числе: предоставление информации, консультации, диалог и активное подключение.

На всех этапах принятия решений вся соответствующая *информация* должна предоставляться на ясном и легко понятном языке, в приемлемом и доступном формате без неоправданных административных препятствий и, как правило, бесплатно, в соответствии с принципами открытых данных. Органы государственной власти должны предоставлять как можно более широкий доступ, как офлайн, так и онлайн, к ключевым доку-



ментам и информации без ограничений на анализ и дальнейшее использование такой информации.

Консультации позволяют органам государственной власти собирать мнения отдельных лиц, НПО и гражданского общества в целом по конкретной политике или вопросу в рамках официальной процедуры. Консультации могут проводиться с использованием различных средств и инструментов, таких как собрания, публичные слушания, фокус-группы, опросы, анкетирование и цифровые технологии. Органы государственной власти должны информировать общественность об итогах консультаций, в особенности о мотивировке для принятия окончательных решений. Данные должны быть полными, первичными, актуальными, доступными, поддающимися обработке при помощи компьютера, недискриминационными, непатентованными и безлицензионными, а их точность должна поддаваться проверке.

Диалог — это структурированный, долговременный и ориентированный на результат процесс, основанный на взаимной заинтересованности в обмене мнениями между органами государственной власти, отдельными лицами, НПО и гражданским обществом в целом. Органы государственной власти, НПО и гражданское общество в целом могут рассмотреть возможность создания различных платформ в качестве постоянного пространства для диалога и участия. Такими платформами могут быть регулярные публичные слушания, общественные форумы, консультативные советы или аналогичные структуры.

Активное подключение — это возможность гражданского участия в процессах принятия решений, предоставляемая органами государственной власти отдельным лицам, НПО и гражданскому обществу в целом, которое выходит за рамки предоставления информации, консультаций или диалога. Оно может включать в себя деятельность рабочих групп или комитетов по совместной разработке документов, политики и законов, которые в конечном итоге требуют решения соответствующего органа государственной власти. Там, где существуют совместные рабочие группы или комитеты, органы государственной власти должны установить прозрачные критерии и процедуры для представительства в них отдельных лиц, НПО и гражданского обще-



ства в целом. На разных этапах процесса принятия решений могут оказаться необходимыми различные виды партнерских отношений с участием органов государственной власти, НПО и представителей гражданского общества, что также относится и к партнерским отношениям, связанным с осуществлением уже принятых решений.

Для обеспечения гражданского участия государствам-членам следует максимально широко использовать эти Руководящие принципы и обеспечить их распространение с тем, чтобы все органы государственной власти могли пропагандировать и, где это необходимо, также широко распространять данный документ на своем официальном языке (языках). Для этого могут применяться удобные для пользователя руководства, брошюры или другие офлайн- и онлайн-инструменты, обучение государственных служащих, а также должна осуществляться поддержка деятельности по обучению членов гражданского общества. При необходимости государствам-членам следует принять или адаптировать соответствующие правила и меры, которые позволят органам государственной власти применять эти Руководящие принципы. Государства — члены Совета Европы, возможно, пожелают предложить гражданскому обществу: передавать и распространять информацию о различных возможностях участия и содействовать упрощению участия широких слоев гражданского общества; принять участие в работе по оценке соблюдения законов и положений о гражданском участии.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Несмотря на то, что Беларусь на политическом уровне декларировала намерение присоединиться к Совету Европы, вопрос о вступлении нашей страны в эту организацию не относится к реальной краткосрочной перспективе. Поэтому, оценивая международные стандарты взаимодействия НКО с местными органами власти, наибольшее внимание целесообразно уделить ОБСЕ, как той организации, чья компетенция в сфере формулирования «мягких стандартов» непосредственно затрагивает Беларусь. При этом следует отметить, что стандарты ОБСЕ ни в коей мере не противоречат стандартам Совета Европы, однако процесс



оформления стандартов в документах этих двух структур идет с разной скоростью.

Касательно общественного участия неправительственных организаций специалисты БДИПЧ ОБСЕ выделяют следующие проблемы:

- полный отказ от консультирования с неправительственными организациями по вопросам изменений в законодательстве, а также проводимой политики и исполнения международных обязательств либо готовность к этому только на избирательной и непредставительной основе;
- неспособность установить механизмы и процедуры для определения условий проведения таких консультаций;
- ограничения на доступ к официальной информации для неправительственных организаций;
- запреты на внесение предложений неправительственными организациями об изменении законодательства или проводимой политики;
- трактовка анализа и критических замечаний, сделанных неправительственными организациями касательно практического применения законодательства и политики, как преступное посягательство или враждебный акт;
- отказ или нежелание работать с неправительственными организациями для реализации целей государственной политики²⁷.

5 марта 2015 г. в Женеве были официально представлены и начали действовать Руководящие принципы по свободе объединений²⁸, разработанные совместно Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) и Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианской комиссией). Руководящие принципы являются первым документом на уровне ОБСЕ, который обобщил лучшую международную и страновую практику в области свободы ассоциаций, экспертный

²⁷ Интерактивное руководство по свободе ассоциаций для госструктур и гражданского общества — Участие в процессе принятия решений и законотворчестве. URL: <http://associationline.org/guidebook/section/challenges/action/read/chapter/11>

²⁸ URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/160961?download=true>



опыт БДИПЧ и Венецианской комиссии. Важным является также то, что в ходе разработки принципов проводились широкие консультации с представителями гражданского общества, в том числе с представителями белорусских НКО. Руководящие принципы устанавливают минимальный порог, которым должны руководствоваться законодательные органы разных стран при разработке и принятии законодательства, регулирующего деятельность неправительственных организаций. Принятие руководящих принципов важно для Беларуси, которая не является членом Совета Европы и не признает практику Европейского суда по правам человека, рекомендации Комитета министров Совета Европы в отношении неправительственных организаций и т. п. Подобные документы относятся к так называемому «мягкому праву», т. е. его нормы в отличие от «твердого права» не порождают четких прав и обязанностей, а дают лишь общую установку, которой, тем не менее, субъекты обязаны следовать. Таким образом, Беларусь, выразив намерение стать участницей ОБСЕ, должна добросовестно стремиться к выполнению обязательств в отношении свободы ассоциаций, изложенных в руководящих принципах. Вступление в действие Руководящих принципов по свободе ассоциаций является хорошим поводом для белорусских законодателей начать процесс по пересмотру законодательства в области правового регулирования НКО.

Рекомендации по дальнейшему расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне были разработаны участниками форума гражданского общества, организованного в 2015 г. в рамках дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений (Вена, 15–16 апреля 2015 г.)²⁹. В данном документе организации гражданского общества не только обозначили проблемы, с которыми НКО стран — членов ОБСЕ сталкиваются в процессе осуществления общественного участия, но и изложили свое видение решения этих проблем, сформулировав стандарты, применимые к странам региона ОБСЕ.

²⁹ Supplementary Human Dimension Meeting on Freedoms of Peaceful Assembly and Association, with Emphasis on Freedom of Association. URL: https://www.osce.org/odihr/shdm_1_2015



В документе подчеркивается, что право на участие в ведении общественных дел признано на международном и внутригосударственном уровнях. В целях содействия гражданскому участию, включая участие общественных объединений, в процессе принятия решений был разработан ряд региональных стандартов и моделей. Признавая важную роль, которую объединения, НПО, группы и отдельные граждане играют в продвижении демократии, обеспечении соблюдения прав человека и верховенства права, в соответствии с рядом обязательств перед ОБСЕ государства-участники подтверждают свою приверженность тому, чтобы «стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями» (Москва, 1991, п. 43.1). С этой целью государствам — участникам ОБСЕ надлежит создать соответствующие механизмы и процедуры, чтобы способствовать эффективному участию объединений, как представителей гражданского общества, в общественных делах через регулярный, непрерывный, институализированный и открытый диалог. Ключевая роль, которую объединения играют в демократическом обществе, лежит в основе Руководящих принципов по свободе объединений, утвержденных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией. Участие в процессе принятия решений означает, что общественность, в особенности гражданское общество, а также другие заинтересованные стороны и участники должны иметь возможность участия в разработке политики и законодательства, которые затрагивают или могут затрагивать их интересы. Эффективное гражданское участие и прозрачный процесс принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых на политическом и законодательном уровне, расширяют возможности для их успешной реализации и служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям. Представительная демократия и открытый, прозрачный процесс принятия решений должны включать в себя эффективный и регулярный диалог и участие объединений в разработке и анализе политики и практики органов государственной власти, а также законов и изменений в законодательстве. В частности, открытые и прозрачные процессы принятия реше-



ний должны вести к эффективному и подлинному участию тех объединений граждан, чьи интересы в первую очередь зависят от обсуждаемых политических и законодательных решений. Право на участие в ведении общественных дел также подразумевает право на то, чтобы критиковать органы государственной власти и выдвигать предложения по улучшению их деятельности, а также привлекать внимание к любым аспектам их деятельности, которые могут воспрепятствовать продвижению, защите или осуществлению прав человека и основных свобод. Органы государственной власти также обязаны активно подключать общественные объединения к участию в осуществлении надзора над работой государственных учреждений и ведомств. В целях всестороннего и открытого диалога между представителями государств — участников ОБСЕ и гражданского общества необходимо обеспечить прозрачное, справедливое и равное участие общественных объединений в процессе принятия решений. Объединения также могут предоставлять органам государственной власти информацию, необходимую для оценки воздействия политики и ее осуществления.

Для расширения участия объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, по мнению представителей гражданского общества, необходимы основные условия, для которых характерно следующее:

а) постоянные и действенные усилия по созданию и поддержанию благоприятной среды для деятельности организаций гражданского общества, свободной от коррупции и позволяющей гражданскому обществу свободно и функционировать, и участвовать в процессе принятия решений на государственном уровне, в том числе на уровне политики и законодательства; такие усилия должны способствовать реализации права гражданского общества на участие в общественных делах, включая общественное обсуждение, в деятельности по защите прав и интересов своих бенефициариев, а также на осуществление общественного мониторинга деятельности государственных учреждений и организаций, включая деятельность, связанную с выборами;

б) соблюдение верховенства права и реализация прав человека и основных свобод, включая гражданские, политические,



экономические, социальные и культурные права, в частности полную и равную гарантию прав на свободу объединений и мирных собраний, свободу выражения (в том числе свободу, независимость и плюрализм средств массовой информации и право на доступ к информации), а также право на эффективные средства правовой защиты;

с) политическая воля к созданию возможностей для участия общественных объединений, вне зависимости от их статуса, в процессе принятия решений на всех уровнях (местном, национальном, региональном и международном) и на всех этапах (от планирования и разработки политики до реализации решений, а также мониторинга и оценки их реализации);

d) позитивное отношение органов государственной власти для содействия, поддержки и соответствующей оценки участия гражданского общества в общественном обсуждении, включая критические замечания и отличающееся мнение;

e) культурный диалог между руководством / государственными органами и гражданским обществом, который призван способствовать установлению взаимного доверия;

f) способность государственной администрации / правительства и общественных объединений участвовать в эффективном обсуждении, с оговоркой о том, что отсутствие такой способности у общественных объединений не должно становиться препятствием или предлогом для их исключения из процесса принятия решений;

g) свободное, независимое и активное гражданское общество, способное расти и развиваться, в частности путем предоставления доступа к финансовым, человеческим и техническим ресурсам, включая иностранные и международные ресурсы, ограниченное лишь соответствующими международными стандартами³⁰;

h) свободный доступ всех объединений и физических лиц к региональным и международным механизмам в области прав

³⁰ См. пп. с 218 по 223 Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по свободе объединений (2014). URL: <https://www.osce.org/ru/odihhr/160961?download=true>



человека, а также способность к свободному сотрудничеству и связям с такими механизмами без страха перед ответными действиями.

Усилия, способствующие участию объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, должны быть прозрачными, непредвзятыми, открытыми, доступными, подотчетными, эффективными, недискриминационными и всеобъемлющими и не должны влиять на независимость объединений.

Необходимо обеспечить прозрачность процесса принятия решений на государственном уровне, например:

a) решения должны приниматься и исполняться в соответствии с правилами, установленными законами или иными документами, принятыми соответствующими органами государственной власти, с учетом того, что в некоторых государствах неписаное право также считается приемлемым при правильном применении;

b) необходимо предоставить общественности своевременный доступ к информации, имеющейся в распоряжении органов государственной власти, с тем чтобы способствовать информированному участию общественности, которое может оказать существенное влияние на процесс принятия решений;

с) решения и другие официальные документы, принимаемые органами государственной власти, должны быть своевременно опубликованы в качестве пред условия для их реализации;

d) необходимо создать эффективные механизмы обратной связи по результатам общественных консультаций.

Организаторы общественных консультаций должны быть непредвзятыми, и процесс принятия решений должен быть открытым, то есть следует предоставлять всем общественным объединениям, включая небольшие группы, возможность участия, даже если они не участвуют в регулярных обсуждениях. Этот процесс также должен предусматривать институциональные структуры для участия, такие как консультативные органы (например, общественные советы), специально назначенные правительственные органы, рабочие группы.

Организаторы общественных консультаций должны стремиться к тому, чтобы участие было ориентировано на достижение



результата, а не на сам процесс, то есть оказывать реальное воздействие на содержание принимаемых политики, законов, решений или других государственных актов или программ.

Правительство и другие органы государственной власти обязаны отчитываться перед общественностью о ходе процесса консультаций, посвященных вопросам политики и законодательства, а также о результатах участия объединений и частных лиц в процессе принятия решений на государственном уровне.

Все заинтересованные в участии объединения должны иметь равный доступ к процессу принятия решений, а равное участие общественности должно быть закреплено в соответствующем антидискриминационном законодательстве. Государственные органы не вправе исключать определенных лиц, группы или объединения из участия в процессе принятия решений на государственном уровне. Объединения, в частности, не должны подвергаться дискриминации вне зависимости от того:

- являются ли они международными (включая международные НПО и их соответствующие отделения) или национальными;
- осуществляют ли они свою деятельность на международном, национальном или местном уровне;
- каковы их источники финансирования (бюджетные, внутригосударственные, иностранные или международные);
- каковы их цели и сферы деятельности, вне зависимости от того, включают ли они в себя защиту и поощрение прав человека и/или прав меньшинств, неблагополучных, уязвимых или социально отчужденных лиц или групп;
- каков их юридический статус (зарегистрированы они или нет);
- настроены ли они или их основатели критически по отношению к правительству и/или проектам политики, законов или других государственных решений.

В государствах должны существовать четкие и обязательные нормы, обеспечивающие равное участие в процессе принятия решений на государственном уровне всех объединений и частных лиц, заинтересованных в обсуждаемом вопросе, вне зависимости от того, считаются ли объединения «представительными» или представляют ли они действительно большое количество



людей, а также от их взаимоотношений с правительством или правящими партиями.

Государствам необходимо принять позитивные меры для обеспечения равного участия женщин и мужчин в общественных делах, включая предоставление объединениям помощи в целях содействия равному участию женщин и мужчин в процессе принятия решений на государственном уровне.

Государствам необходимо принять меры для удовлетворения потребностей и решения специфических проблем меньшинств, неблагополучных, уязвимых или социально отчужденных лиц или групп, заинтересованных в участии в процессе принятия решений, а также необходимо обеспечить правовые гарантии и организационные механизмы для расширения гражданского участия в процессе принятия решений путем диверсификации структур, методов, механизмов, инструментов и форм общественного участия, которые должны быть удобны в использовании и включать в себя новые технологии, но не должны ограничиваться лишь использованием электронных средств. Государства обязаны в равной степени принимать во внимание и предавать огласке все замечания общественности, вне зависимости от того, выражают ли они поддержку обсуждаемого предложения или нет.

Общественное объединение должно быть независимым, то есть свободным от необоснованного вмешательства государства или других внешних субъектов в соответствии с нормами и принципами международного права.

Участие объединений в процессе принятия решений на государственном уровне, в том числе через консультативные органы (например, общественные советы) и специально назначенные органы государственной власти или рабочие группы, должно отвечать следующим требованиям:

- осуществляться путем публичного, прозрачного, открытого и конкурентного отбора;
- основываться на четких и заранее определенных критериях;
- давать объединениям возможность выбирать своих представителей для участия в процессе принятия решений на государственном уровне;



- быть прозрачным, в частности обеспечивать широкую доступность основной информации об общественных объединениях, участвующих в процессе принятия решений.

Необходимы гарантии того, что процесс консультаций не возглавят объединения, которые не являются независимыми от государства, например объединения, созданные правительством, или те, чья деятельность и взгляды находятся под прямым или косвенным влиянием правительства или определенных должностных лиц. Правительство не вправе принуждать объединения к участию в процессе принятия решений на государственном уровне или отстаиванию определенных позиций.

Государствам надлежит разработать обязательные унифицированные стандарты эффективного общественного участия / общественных консультаций в процессе принятия решений на государственном уровне в соответствии с международными нормами. Эти стандарты должны учитывать следующие аспекты:

- участие/обсуждение любой государственной инициативы, с которой выступают государственные органы, парламент, отдельные депутаты или иные государственные ведомства, могущей повлиять на третьи стороны;
- доступ к информации: свободный и своевременный доступ общественности к любому разрабатываемому документу и связанной с ним дополнительной информации; быстрое реагирование со стороны соответствующих органов на запрос о предоставлении дополнительной информации;
- выделение необходимого государственного финансирования для обеспечения всеобъемлемости процесса принятия решений на государственном уровне и того, чтобы участие в этом процессе не требовало чрезмерных финансовых затрат со стороны участников;
- установление четких и разумных минимальных сроков общественного участия / консультаций, с тем чтобы как можно раньше привлечь объединения к участию в процессе и предоставить им достаточно времени для подготовки, обсуждения и представления рекомендаций в связи с проектами политики или законодательных актов;



- механизм обратной связи: законная обязанность и механизм, при помощи которого принимающие решения органы должны предоставлять участникам консультаций, в том числе общественности, своевременную, содержательную и качественную информацию о результатах любых общественных консультаций, в том числе четкое обоснование причин включения или исключения определенных замечаний/предложений.

Законодательство или иные обязательные нормы должны отражать минимальные стандарты, предусмотренные в Кодексе добросовестной практики гражданского участия в процессе принятия решений (2009), а также в Орхусской конвенции (основные положения Орхусской конвенции рекомендуется применять ко всем вопросам, а не только к природоохраным). Учитывая особенности процесса принятия решений в судебной системе (факторы, связанные с внутренней деятельностью и административные аспекты судебной системы, а также ее юрисдикционные функции; а если брать шире, вопросы прозрачности и доступности публичной информации в системе правосудия — к примеру, вопросы, связанные с публичностью судебных решений, доступом к судебным досье в делах, представляющих общественный интерес, включая коррупционные скандалы, публичность и открытость судебных заседаний, публичные слушания, общественный мониторинг судебных процессов, слушание дел судами присяжных в качестве формы общественного участия в судебных решениях и т. д.), настоящие рекомендации в основном сфокусированы на процессе принятия решений в системах органов законодательной и исполнительной власти на всех уровнях и не затрагивают вопросов общественного участия в процессе принятия решений в судебной системе.

В том, что касается форм сотрудничества, представители гражданского общества считают, что:

- необходим баланс между консультациями с экспертами и широкой общественностью;
- в случае формирования экспертных рабочих групп в отношении представителей правительства и гражданского общества должны действовать одинаковые (и общеизвестные) критерии отбора и требования к опыту и квалификации и всем членам



рабочей группы должны быть обеспечены одинаковые рабочие условия и равные права;

- рабочая группа должна иметь четкие полномочия и публиковать результаты своей работы;
- государственный орган, формирующий рабочую группу, обязан гарантировать объединениям достаточное представительство в данной группе;
- необходимо создать координационный орган, с тем чтобы обеспечить проведение согласованных консультаций во всех государственных органах;
- необходимо назначить координаторов общественных консультаций во всех органах государственной власти в целях обеспечения правильного понимания и согласования надлежащей практики, а также практической реализации правовых норм общественного участия.

В том случае, если законы, решения или иные публичные акты приняты без соблюдения обязательных норм общественного участия:

- необходимо задействовать процедуры, при помощи которых заинтересованные лица или объединения могли бы оспорить эти законы, решения или иные публичные акты в органах правосудия или специально назначенных независимых органах; либо как минимум должен существовать механизм возвращения предлагаемых проектов документов разработчикам ввиду непроведения общественных консультаций;
- правительственные чиновники и другие представители государства должны нести ответственность за нарушение законной обязанности по обеспечению общественного участия в процессе принятия решений на государственном уровне. Закон должен четко определять и ограничивать количество случаев возможного применения «чрезвычайных» или «ускоренных» процедур принятия законов, решений или иных публичных актов, с тем чтобы такие процедуры не использовались с целью срыва общественных консультаций; должны существовать механизмы, позволяющие рассматривать законы, решения или иные публичные акты, принятые в «чрезвычайном» или «ускоренном» порядке, позже, чтобы удостовериться в их необходимости и приемлемости.



Необходимо разработать четкое законодательство, гарантирующее доступ к информации, включая общее право всех частных лиц и организаций, в том числе уязвимых и социально отчужденных групп, на то, чтобы запрашивать и получать информацию в соответствии с нормами международного права. Любые ограничения на доступ к информации, в том числе информации, обозначенной грифом «секретно», или информации с ограниченным доступом, должны быть четко определены в законе во избежание их широкого и произвольного использования органами государственной власти; также любой факт отказа в доступе к информации должен быть изучен независимым органом. В целях реализации законодательства о доступе к информации в нем необходимо предусмотреть создание эффективных и независимых контрольных органов, комиссий или институтов омбудсмена, уполномоченных расследовать по требованию физических лиц или объединений факты отказа государственными органами в доступе к документам без законных оснований. Органы государственной власти обязаны своевременно публиковать имеющуюся в их распоряжении информацию, включая законопроекты и решения, используя для этой цели электронные или иные средства связи, а также обеспечить удобный доступ к информации путем:

- публикации результатов голосования или протоколов заседаний парламента;
- принятия мер для того, чтобы общественное участие / заседания общественных советов включали в себя процесс открытых и интерактивных консультаций, а также интерактивный доступ к соответствующей информации и документам;
- использования социальных сетей (избегая риска цифрового разделения), а также других средств распространения информации, в зависимости от национального и регионального контекста.

Информация о процессе принятия решений должна получить максимально широкое распространение с использованием различных средств, включая местные газеты и иные печатные СМИ, социальные сети, теле- и радиовещание, почту, телефоны/СМС, онлайн-приложения, публикацию открытых приглашений к диа-



логу через организации гражданского общества и другие сети в целях своевременного информирования заинтересованных сторон и общественности.

Оценка общественного участия в процессе принятия решений в конкретном государстве должна проводиться не только с учетом действующих норм и процедур, но и с учетом степени их практической реализации (в целях обеспечения равного участия различных групп и объединений обратить внимание на учет всех точек зрения, включая критические замечания, а также предложения и рекомендации, представленные объединениями).

В целях выработки в гражданском обществе культуры участия в процессе принятия решений государствам необходимо:

- повышать способность государственной администрации и руководства к участию в содержательной, ориентированной на достижение согласия общественной дискуссии с представителями гражданского общества;
- содействовать развитию гражданского общества и оказывать поддержку инициативам и программам, направленным на «создание в гражданском обществе потенциала для содействия общественному участию»;
- использовать опыт граждан и должностных лиц в сфере партнерства между общественностью и гражданским обществом;
- наладить работу постоянно действующих и специальных, официальных и неофициальных каналов и платформ для диалога между представителями руководства / власти / государственной администрации и представителями гражданского общества в целях лоббирования и продвижения определенных вопросов;
- включить гражданское воспитание в систему школьного образования, уделив особое внимание вопросам участия в общественных делах.

Обобщая международные стандарты в области правового регулирования НКО, можно сделать вывод о том, что они основаны на двух базовых подходах:

- 1) невмешательства государства в деятельность НКО;
- 2) взаимодействия НКО и государства.

В демократических странах свобода ассоциаций представляет собой конституционное право. Это означает, что НКО могут



существовать без получения на это предварительного согласия со стороны государства, при условии, что они не нарушают конституцию. Несмотря на то, что существуют основания для ограничения свободы ассоциаций, их число невелико и государству непросто применить их произвольно. Пошаговый анализ фактов непризнания НКО государством должен быть следующим:

1. Были ли наложены какие-либо ограничения на свободу ассоциаций?

2. Являются ли данные ограничения обоснованными или это вмешательство в свободу ассоциаций?

3. Если имело место вмешательство, необходимо установить:

а) было ли это предписано законом;

б) имело ли оно легитимную цель;

в) являлось ли оно необходимым в демократическом обществе.

4. В решении о том, имело ли вмешательство легитимную цель, его необходимо обосновать:

а) в интересах национальной либо общественной безопасности;

б) для предупреждения беспорядка и преступности;

в) для защиты здоровья и морали;

г) для защиты прав и свобод других.

В решении о том, являлось ли конкретное вмешательство необходимым для достижения легитимной цели в демократическом обществе, государство должно доказать, что вмешательство было пропорциональным преследуемой цели.

Основные международные стандарты в области правового регулирования НКО (помимо вышеперечисленных):

- распространяются не только на НКО, обладающие правосубъектностью (имеющие статус юридического лица), но и на объединения неформального характера. В то же время государство не может безосновательно отказывать в приобретении статуса юридического лица;
- способность создавать НКО и вступать в них должна принадлежать каждому находящемуся под юрисдикцией данного государства. Минимальное количество учредителей, необходимых для создания НКО, как правило, составляет



2–3 участника. Слово «каждый» обозначает при этом как физических, так и юридических лиц. Единственное исключение в данном случае — государственные органы, поскольку они являются частью государства, которое обязано скорее охранять свободу ассоциаций, чем пользоваться этим правом. К специфическим ограничениям свободы ассоциаций относится введение законных ограничений на осуществление данного права лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства;

- неправительственная организация должна иметь возможность заниматься такими же видами деятельности, что и отдельные люди. НКО может иметь своими целями изменение законодательства либо изменение существующей конституционной структуры государства законным путем;
- государство должно гарантировать недопущение того, чтобы членство в объединении влекло за собой наложение неправомерных санкций;
- члены НКО должны иметь возможность сами решать, как она должно функционировать;
- государство должно обеспечить эффективный судебный контроль всех решений об отказе в признании либо регистрации НКО, которые должны быть мотивированными;
- процесс рассмотрения заявления о признании или регистрации (там, где она существует) должен проходить достаточно быстро, чтобы затягивание этого процесса не стало средством срыва для осуществления целей НКО (часто проводится сравнение со сроком регистрации коммерческих организаций);
- должны существовать механизмы, препятствующие незаконному принуждению к вступлению в НКО;
- государство не должно чрезмерно регулировать деятельность НКО (например, требовать предоставления информации обо всех членах объединения). НКО должны пользоваться презумпцией законности любых видов своей деятельности в отсутствие доказательств противного;
- не может существовать права обыскивать помещения, занимаемые объединением, и изымать документы и другие



материалы без серьезных оснований для принятия таких мер. Санкционировать обыск может только судья, причем ордер на обыск должен содержать четкие формулировки относительно того, что подлежит обыску и в связи с чем он проводится;

- должна существовать необходимость наличия особо веских причин для принудительного роспуска объединения.

В целом международные стандарты в области правового регулирования НКО направлены на минимизацию государственного вмешательства в процессы их создания и деятельности, а также на оказание государственной поддержки по строго определенным критериям³¹.

³¹ Неправительственные организации: правовые подходы, международный опыт : сб. ст. / сост. Е. Тонкачева [и др.] / Минск: Медисонт, 2006. 364 с.



2. Существующие формы взаимодействия местных органов власти и некоммерческих организаций в Беларуси

2.1. Правовые рамки взаимодействия НКО и местных органов власти

В Беларуси отсутствуют утвержденные на уровне законодательства концепции взаимодействия органов государственной власти и НКО, программы государственно-некоммерческого партнерства. Характерно, что в регламентах некоторых исполкомов прописаны вопросы взаимоотношений с организациями, непосредственно не подчиненными им. Однако это касается только взаимоотношений с государственными органами и государственными организациями. Например, такой подход содержится в Регламенте Городокского районного исполнительного комитета, утвержденном решением Городокского районного исполнительного комитета от 31 декабря 2015 г. № 1372³². В то же время в регламентах некоторых местных Советов депутатов можно найти положения о взаимодействии с общественными объединениями. Например, в Регламенте Брестского городского Совета депутатов 28-го созыва, утвержденном решением первой сессии Брестского городского Совета депутатов 28-го созыва 12 марта 2018 г. № 3³³, указано, что Совет взаимодействует со всеми общественными объединениями и формированиями, действующими на территории города, деятельность которых не противоречит действующему законодательству Республики Беларусь. Однако формы этого взаимодействия не раскрываются. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предусматривает, что местное управление и самоуправление осуществляются на основе гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения. Исполнительные комитеты

³² URL: gorodok.vitebsk-region.gov.by

³³ URL: <https://city-brest.gov.by/перламент-брестского-городского-совета>



способствуют развитию профсоюзных, молодежных, детских, женских, ветеранских и иных общественных объединений.

О взаимодействии государства и НКО упоминается в Межведомственном плане по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете ООН по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 гг.³⁴. В качестве мероприятий плана указано продолжение практики привлечения общественных объединений к обсуждению проектов нормативных правовых актов, в том числе посредством включения в общественно-консультативные советы представителей общественных объединений, а также проведения анализа актов законодательства в части необходимости закрепления в них нормативных предписаний о расширении практики участия общественности в управлении обществом и государством.

Элементы возможных форм взаимодействия НКО и государственных органов прописаны в различных несистематизированных нормативных актах. Наиболее распространенными и в той либо иной степени нормативно определенными являются такие формы взаимодействия, как общественные советы, общественные обсуждения и участие в нормотворческой деятельности. Важную роль при рассмотрении вопроса взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти играют возможность получения некоммерческими организациями государственного финансирования, выполнения ими услуг за счет выделяемых государством средств, участия НКО в реализации государственных программ, концепций и планов, а также доступ некоммерческих организаций к информации, находящейся в ведении государственных органов и местного самоуправления.

³⁴ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 860 «Об утверждении Межведомственного плана по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 гг.». URL: <http://www.government.by/ru/solutions/2661>



При оценке взаимодействия НКО и государственных органов необходимо проанализировать также правовые условия, существующие в государстве, для создания и деятельности некоммерческих организаций. На наш взгляд, в Беларуси без изменения ситуации, когда на правовом и правоприменительном уровнях затруднены как создание, так и деятельность НКО, невозможно говорить о полноценном институте их взаимодействия с органами государственной власти.

Основными проблемами в области правового регулирования создания и деятельности НКО в Беларуси являются:

- запрет на деятельность незарегистрированных организаций и уголовная ответственность за организацию и участие в деятельности таких организаций (ст. 193¹ Уголовного кодекса)³⁵;
- сложная и обременительная система регистрации общественных объединений, позволяющая отказать в регистрации любому из этих организационно-правовых форм НКО;
- деление общественных объединений по территориальному признаку и существование ограничений по территории деятельности;
- необходимость наличия юридического адреса для некоммерческих организаций в нежилом фонде;
- ограниченный доступ к финансам для некоммерческих организаций как из внутренних, так и из внешних источников финансирования, существование административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о получении безвозмездной помощи;

³⁵ 18 января 2019 года на Национальном правовом портале был официально опубликован Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь». Среди прочего закон полностью исключает статью 193¹ из Уголовного кодекса — ответственность за «незаконные организацию деятельности общественного объединения, религиозной организации или фонда либо участие в их деятельности». В то же время закон предусматривает введение административной ответственности за такие же действия — штраф до 50 базовых величин (ст. 23.88 КоАП). Изменения вступят в силу через полгода после опубликования, т. е. после 18 июля 2019 г. URL: http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11900171&p1=1&p5=0&fbclid=IwAR1NW26lqX3-qfyayvg8rlJ3YIDlly-ttT-ipoj7fbzmaZ_J4L2qzXfGfto



- отсутствие недискриминирующей и открытой системы поддержки некоммерческих организаций из государственного бюджета на конкурсной основе;
- запрет на осуществление общественными объединениями самостоятельной предпринимательской деятельности;
- нераспространение на некоммерческие организации норм, введенных для коммерческих организаций — микроорганизаций, относительно возможности ведения бухгалтерского учета руководителями организации, получения пособий по уходу за ребенком в органах социальной защиты населения и т. п.;
- отсутствие комплексного регулирования институциональных механизмов консультаций и партнерства между государственными органами и организациями гражданского общества.

2.2. Доступ к информации

Без реализации права на доступ к информации о деятельности государственных органов и местного самоуправления невозможно обеспечение участия некоммерческих организаций в делах общества и государства, эффективное взаимодействие с государственными органами.

Нормативное регулирование доступа к информации

В Беларуси нет отдельного специального нормативного акта о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и местного самоуправления, отсутствуют единые правовые гарантии, которые в полной мере способствовали бы реализации права на информацию. Вопросы доступа к информации урегулированы в разных нормативных актах, в зависимости от направленности информации, способа ее распространения и т. п. Правовой основой доступа к информации является ст. 34 Конституции Республики Беларусь, предусматривающая, что гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, эконо-



мической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Общие вопросы доступа к информации регулируются Законом Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». Закон направлен на урегулирование широкого круга общественных отношений в информационной среде: возникающих при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, а также пользовании информацией; создании и использовании информационных технологий, информационных систем и информационных сетей, формировании информационных ресурсов; организации и обеспечении защиты информации. Он определяет в том числе понятие «доступ к информации» — возможность получения информации и пользования ею, а также само понятие «информация» — сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления. В соответствии с законом вся информация в зависимости от ее категории доступа делится на: 1) общедоступную информацию; 2) информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. Предусматривается закрытый перечень *информации, доступ к которой не может быть ограничен*. Это информация:

- о правах, свободах, законных интересах и обязанностях физических и юридических лиц, порядке их реализации и исполнения;
- о деятельности государственных органов, общественных объединений;
- о правовом статусе государственных органов, за исключением информации, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь;
- о социально-экономическом развитии Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц;
- о чрезвычайных ситуациях, экологической, санитарно-эпидемиологической обстановке, гидрометеорологической и



иной информации, отражающей состояние общественной безопасности;

- о состоянии здравоохранения, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства;
- о состоянии преступности, а также о фактах нарушения законности;
- о льготах и компенсациях, предоставляемых государством физическим и юридическим лицам;
- о размерах золотого запаса;
- об обобщенных показателях по внешней задолженности;
- о состоянии здоровья должностных лиц, занимающих должности, включенные в перечень высших государственных должностей Республики Беларусь;
- накапливаемой в открытых фондах библиотек и архивов, информационных системах государственных органов, физических и юридических лиц, созданных (предназначенных) для информационного обслуживания физических лиц.

К информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено, относится:

- информация о частной жизни физического лица и персональные данные³⁶;

³⁶ Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» персональные данные — основные и дополнительные персональные данные физического лица, подлежащие в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь внесению в регистр населения, а также иные данные, позволяющие идентифицировать такое лицо. В настоящее время вопросы персональных данных регулируются Законом Республики Беларусь «О регистре населения», статья 8 которого определяет в качестве основных следующие персональные данные: идентификационный номер, фамилия, собственное имя, отчество, пол, число, месяц, год рождения, место рождения, цифровой фотопортрет, данные о гражданстве (подданстве), данные о регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания, данные о смерти или объявлении физического лица умершим, признании безвестно отсутствующим, недееспособным, ограниченно дееспособным. В 2018 г. в Беларуси разработан проект специального Закона «О персональных данных», который призван установить для госорганов и физических лиц общие правила работы с личной информацией. В проекте закона оговаривается, что для совершения каких-либо действий с персональными данными госорганам, юридическим и физическим лицам,



- сведения, составляющие государственные секреты;
- служебная информация ограниченного распространения;
- информация, составляющая коммерческую, профессиональную, банковскую и иную охраняемую законом тайну;
- информация, содержащаяся в делах об административных правонарушениях, материалах и уголовных делах органов уголовного преследования и суда до завершения производства по делу;
- иная информация, доступ к которой ограничен законодательными актами Республики Беларусь.

Таким образом, закон определяет закрытый перечень категорий информации, предоставление которой не может быть ограничено, и открытый перечень информации ограниченного доступа.

Отнесение информации к сведениям, составляющим государственные секреты, устанавливается Законом Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах». Данный закон также разделяет информацию на две категории: государственную тайну и служебную тайну. К государственной тайне относятся сведения, в результате разглашения или утраты которых могут наступить тяжкие последствия для национальной безопасности Республики Беларусь. К служебной тайне — сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Таким образом, четких критериев отнесения тех или иных сведений к государственной или служебной тайне в законодательстве не содержится. Законом установлен широкий перечень тем из различных сфер, которые могут являться государственными секретами: политической, общественной, экономической, научной и т. д. Внушительный перечень заканчивается указанием на то, что к государственным секретам могут

в том числе индивидуальным предпринимателям, необходимо получить согласие соответствующего лица (в том числе в электронной форме, а также путем проставления отметки на интернет-ресурсе, указания кода после получения SMS-сообщения и др.). Подобные законы приняты более чем в 100 странах мира, в том числе в России, Украине, Казахстане, Молдове, Словакии, Германии, Финляндии, Швеции, Эстонии.



быть отнесены «иные сведения в области политики, экономики, финансов, науки, техники, в военной области, области разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, информационной и иных областях национальной безопасности Республики Беларусь, которые включаются в перечень сведений, подлежащих отнесению к государственным секретам». Отнесение сведений к государственным секретам осуществляется государственными органами и организациями, наделенными этим полномочием. Таких органов в соответствии с Перечнем государственных органов и иных организаций, наделенных полномочием по отнесению сведений к государственным секретам, который утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2011 г. № 68 «О некоторых вопросах в сфере государственных секретов», в настоящее время насчитывается пятьдесят восемь. Среди них Государственная инспекция охраны животного и растительного мира, Национальная государственная телерадиокомпания, Уполномоченный по делам религий и национальностей, Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности. Таким образом, отдельные государственные органы и организации по собственной инициативе имеют возможность вводить ограничения на распространение целых сегментов информации³⁷.

К служебной информации ограниченного распространения в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» относятся сведения, касающиеся деятельности государственного органа, юридического лица, распространение и (или) предоставление которых могут причинить вред национальной безопасности Республики Беларусь, общественному порядку, нравственности, правам, свободам и законным интересам физических лиц, в том числе их чести и достоинству, личной и семейной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц и которые не отнесены к государственным секретам. Информация может быть отнесена к служебной информации ограниченного распространения

³⁷ Сайт Белорусской ассоциации журналистов. URL: <https://baj.by/ru/content/dostup-k-informacii>



в соответствии с перечнем сведений, определяемым Советом Министров Республики Беларусь, а также в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь и актами Президента Республики Беларусь. С учетом того, что президент имеет право принимать акты нормативного характера, которые не подлежат опубликованию в общедоступных источниках, у государственных органов существует возможность отказывать в доступе к информации под предлогом отнесения ее к служебной информации ограниченного распространения³⁸.

Ограничения на доступ к информации налагают также законы «О коммерческой тайне», «О здравоохранении», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» и ряд других законодательных актов Республики Беларусь.

Таким образом, государственные органы обладают широкими полномочиями по ограничению доступа общественности к широкому кругу информации.

Характерно, что в 2011 г. Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь подготовил проект Закона Республики Беларусь «О доступе к информации о деятельности государственных органов», и некоторое время указанный законопроект был размещен на официальном веб-сайте НЦЗПИ в рубрике «Обсуждаем законопроект». Тем не менее в дальнейшем указанный законопроект исчез с веб-сайта Центра, но и в рубрике «Проекты законов» Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь (pravo.by) не появился. Как выяснилось, с учетом согласования законопроекта с государственными органами (Минсвязи, Мининформации, Минюстом совместно с Высшим Хозяйственным Судом и Верховным Судом) было принято решение о нецелесообразности его дальнейшей подготовки и было предложено соответствующие вопросы урегулировать в Законе Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации». В результате в план подготовки законопроектов на 2012 г. был включен проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» (пункт 32

³⁸ Сайт Белорусской ассоциации журналистов.



плана). Ответственным за подготовку названного проекта Закона являлся НЦЗПИ совместно с Советом Министров Республики Беларусь. Сроком подготовки проекта закона был определен июль 2012 г., а сроком его внесения в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь был установлен октябрь 2012 г.³⁹. Однако в дальнейшем эта работа была приостановлена, и изменения в указанный закон были внесены лишь в 2014 г. и лишь косвенно касались вопросов доступа к информации о деятельности государственных органов в форме регулирования «предоставления общедоступной информации государственным органом».

Доступ к экологической информации

Отдельное внимание в белорусском законодательстве уделяется вопросам доступа к экологической информации. Этому способствовала имплементация Беларусью положений Конвенции ЕЭК/ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции).

Помимо указанной конвенции, право на доступ к такой информации закреплен в ряде нормативных актов различного уровня: Водном и Лесном кодексах, законах «Об охране окружающей среды», «О радиационной безопасности», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», Положении о порядке формирования и ведения государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и воздействиях на нее и состава экологической информации общего назначения, подлежащей обязательному распространению, обладателей такой информации, обязанных ее распространять, и периодичности ее распространения, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2008 г. № 734, и т. д.

Указом Президента Республики Беларусь от 31 марта 2009 г. № 159 «О присоединении Республики Беларусь к Протоколу по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и ис-

³⁹ Сайт Центра правовой трансформации. URL: <http://www.lawtrend.org/ru/content/about/news/Zakonuodostupekinformaciineivat/?lawtrendorg=vtechcql7es4qmv7k8kep5qec7>



пользованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г.» Беларусь присоединилась к указанному протоколу, в котором в том числе закреплен принцип доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам воды и здоровья, что необходимо, среди прочего, в целях улучшения качества принимаемых решений и содействия их осуществлению, обеспечения осведомленности общественности о соответствующих вопросах, предоставления общественности возможности выражать свое беспокойство и предоставления возможности государственным органам должным образом учитывать такое беспокойство. Такой доступ и такое участие следует дополнять доступом к судебному и административному пересмотру соответствующих решений.

Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» содержит статью «Гласность и информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и устанавливает, что сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, их последствиях, а также сведения о ядерной, радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях. Информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности республиканского органа государственного управления по чрезвычайным ситуациям, других республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов и других организаций в этой области является гласной и открытой, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. Республиканский орган государственного управления по чрезвычайным ситуациям, дру-



гие республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы и другие организации обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о приемах и способах защиты населения от них.

Основными проблемами с доступом к экологической информации являются: отказы в предоставлении информации и документации ввиду отнесения ее к информации ограниченного распространения или коммерческой тайне, отказы в предоставлении экологической информации на том основании, что обладатель такой информации не признает ее экологической без должного обоснования и аргументации⁴⁰.

Доступ к нормативным правовым актам и их проектам

Одним из основных вопросов доступа НКО к информации является их возможность ознакомиться с нормативными правовыми актами и их проектами. Специальным нормативным актом, регулирующим данный вопрос, является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». С 1 июля 2012 г. единственным источником официального опубликования правовых актов, зарегистрированных в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, является Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. При этом закон устанавливает нечеткие основания, когда нормативные акты или их части не подлежат официальному опубликованию. Так, не подлежат опубликованию нормативные правовые акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения, если иное не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. Решение о том, что

⁴⁰ Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг. URL: http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/NIR_2017/NGO_Reports/BY_Aarhus_2017_RU_rev_sm.pdf



нормативный правовой акт или его отдельные положения не подлежат опубликованию, принимается в установленном законодательством Республики Беларусь порядке уполномоченным государственным органом (должностным лицом). Официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении допускается:

- если отдельные положения нормативных актов содержат государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения;
- в случае принятия нормотворческим органом (должностным лицом) решения о том, что отдельные положения нормативного правового акта не подлежат рассылке.

Важно отметить, что доступ к нормативным актам в актуальном состоянии, в том числе затрагивающим основные права и свободы граждан, за исключением Конституции и кодексов Республики Беларусь, осуществляется на Интернет-портале на платной основе. На наш взгляд, перечень информации, предоставляемой на платной основе, в отличие от существующей в настоящее время ситуации, должен носить исчерпывающий характер.

Требований об обязательном опубликовании проектов нормативных правовых актов белорусское законодательство не устанавливает. Указом Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 105 утверждено Положение о порядке формирования, ведения и предоставления банка данных проектов законов Республики Беларусь. Оно предусматривает, что в банк данных включается информация о проекте закона, формируемая в рамках законотворческого процесса, начиная со стадии внесения субъектом права законодательной инициативы проекта закона в Палату представителей. Однако в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь» банк данных и его обновления могут предоставляться некоммерческим организациям на платной основе по согласованию с Администрацией Президента Республики Беларусь.

На практике проекты нормативных правовых актов, в том числе законов, затрагивающих права и законные интересы граж-



дан, в свободном доступе публикуются выборочно. Так, в 2010 г. при подготовке проекта закона о некоммерческих организациях данный проект не был опубликован заинтересованными государственными органами. В то же время на сайте Департамента по гуманитарной деятельности публиковался проект декрета об иностранной безвозмездной помощи, а также текст изменений и дополнений к нему.

Существует также пробел в правовом регулировании вопроса доступа к информации о правоприменительной практике государственных органов.

Новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17 июля 2018 г. полностью не снимает указанных проблем.

Доступ к информации онлайн

Важную роль в достижении доступности и полноты информации играет использование современных информационных технологий, включая интернет. Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», помимо распространения информации в СМИ и ее размещения в государственном органе в доступном для обозрения месте (на информационных стендах, табло), предусматривает также ее размещение на интернет-сайтах или других государственных информационных ресурсах глобальной компьютерной сети Интернет. Требования к категориям информации, обязательной для размещения на интернет-ресурсах государственных органов и организаций, устанавливает Положение о порядке функционирования интернет-сайтов государственных органов и организаций», утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 645. К такой информации относится информация о государственном органе и организации, работе с обращениями граждан и юридических лиц, об осуществлении административных процедур, товарах (работах, услугах), производимых (выполняемых, оказываемых) организациями, новостях государственного органа и организации. Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» определяет, что республиканские органы государственного управления, подчиненные Правительству Республики Беларусь,



местные исполнительные и распорядительные органы ежегодно не позднее 1 марта года, следующего за отчетным, должны размещать на интернет-сайтах и публиковать в средствах массовой информации общедоступную информацию о результатах своей работы за предыдущий год исходя из основных направлений деятельности указанных государственных органов. На практике не все государственные органы и организации выполняют предписания в отношении обязательных требований к размещению информации на их интернет-ресурсах⁴¹.

Запрос информации

Отдельные механизмы реализации права на доступ к информации закреплены в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». Закон предусматривает право граждан и юридических лиц на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений. В то же время закон предусматривает только такие формы обращения, как заявление, предложение и жалоба. При этом заявление для целей закона рассматривается как ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей. Указание о возможности обращения с запросом о получении информации в законе отсутствует. Закон говорит лишь о праве запрашивать в установленном порядке документы и (или) сведения, необходимые для решения вопросов, изложенных в обращениях. Нормы о предоставлении экологической информации закреплены в ст. 74.4 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1987-XII «Об охране окружающей среды». В соответствии с данной статьей экологическая информация

⁴¹ Местные органы Республики Беларусь: 15 лет онлайн. Отчет об исследовании 135 официальных сайтов исполнительных комитетов // Центр правовой трансформации. 2015. URL: <http://www.lawtrend.org/information-access/mestnye-organy-respubliki-belarus-15-let-onlajn-otchyot-ob-issledovanii-135-ofitsialnyh-sajtov-ispolnitelnyh-komitetov>



общего назначения предоставляется обладателем экологической информации заявителю в течение десяти рабочих дней со дня поступления заявления о ее предоставлении. В то же время на практике возникают ситуации, когда обладатель экологической информации не знаком с нормами законодательства об охране окружающей среды и применяет при рассмотрении заявления о предоставлении экологической информации общие нормы законодательства об обращениях граждан и юридических лиц⁴².

Ответственность за непредставление информации

Ответственность за незаконный отказ должностного лица в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих его права, свободы и законные интересы, либо предоставление ему неполной или умышленно искаженной информации предусматривает административное и уголовное законодательство (ст. 9.6 Кодекса об административных правонарушениях и ст. 204 Уголовного кодекса Республики Беларусь). В то же время при несовершенном урегулировании механизмов доступа к информации применение данных статьей на практике вызывает сложности.

Особенности доступа к информации на местном уровне

Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» содержит принцип гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения. Он предусматривает, что президиумы Советов областного и базового (городские в областных городах и районные) уровней доводят до сведения граждан информацию о времени и месте проведения сессий Совета, а также о вопросах, вносимых на рассмотрение Совета, и принятых по ним решениях. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные граждана-

⁴² Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг.



ми в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения — опубликованию в местных средствах массовой информации. Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» вводит норму о том, что заседания местных исполнительных и распорядительных органов проводятся в форме открытых заседаний, за исключением случаев обсуждения на них вопросов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. В таких случаях проводятся закрытые заседания. Данные органы самостоятельно определяют порядок подготовки и проведения ими открытых заседаний, в том числе размещения информации о проведении открытых заседаний и организации предварительной записи желающих присутствовать на них. В то же время закон определяет, что на сайтах указанных органов должна быть размещена информация о порядке подготовки и проведения открытых заседаний, повестке дня, дате, времени и месте проведения открытых заседаний (как правило, не позднее чем за пять календарных дней до дня проведения открытого заседания). На практике планы работы Советов депутатов размещаются на некоторых интернет-ресурсах местных органов власти. В качестве таких примеров можно привести Браславский районный исполнительный комитет (доступен план работы Браславского районного Совета депутатов 28-го созыва на март–декабрь 2018 г.)⁴³, Горецкий районный исполнительный комитет (доступен план работы Горецкого районного Совета депутатов на II–IV кварталы 2018 г.)⁴⁴. Некоторые исполкомы внедрились хорошую практику публикации на своих сайтах протоколов заседаний комиссий, советов, созданных при таких исполкомах. Например, на сайте Пружанского райисполкома размещен протокол заседания комиссии, созданной решением Пружанского райисполкома от 21 июля 2017 г. № 1404 «О комиссии для проведения конкурса по выбору исполнителей мероприятий подпрограммы 8 «Качество и доступность бытовых услуг» Государственной программы

⁴³ URL: <http://braslav.vitebsk-region.gov.by/ru/rayonnyi/>

⁴⁴ URL: <http://gorki.gov.by/covety-deputatov>



«Комфортное жилье и благоприятная среда» на 2016–2020 гг.»⁴⁵. Проблемным моментом является практически полное отсутствие в публичном доступе (на соответствующих сайтах) основного документа, определяющего порядок деятельности исполкомов, — регламента. Так, на Национальном правовом Интернет-портале размещен только Регламент Минского городского исполнительного комитета, утвержденный решением Минского городского исполнительного комитета от 31 мая 2007 г. № 1210. На сайтах можно найти регламенты только некоторых исполкомов, например Регламент Городокского районного исполнительного комитета, утвержденный решением Городокского районного исполнительного комитета от 31 декабря 2015 г. № 1372⁴⁶, Регламент Брестского областного исполнительного комитета, утвержденный решением Брестского областного исполнительного комитета от 30 марта 2015 г. № 235⁴⁷. Хорошей практикой является также публикация отчетов о работе Президиума Совета депутатов. Таким примером является, например, Отчет о работе президиума Дрибинского районного Совета депутатов по повышению роли органов местного самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения района в 2017 г.⁴⁸.

Советы базового уровня организуют размещение на своих официальных сайтах или других государственных информационных ресурсах глобальной компьютерной сети Интернет информации о таких Советах и Советах первичного уровня, об их депутатах, исполнительных и распорядительных органах базового и первичного уровней, о коммунальных унитарных предприятиях, в том числе информации о руководстве исполнительных и распорядительных органов базового и первичного уровней и коммунальных унитарных предприятий. Ситуация с размещением на сайтах регламентов местных Советов депута-

⁴⁵ URL: http://pruzhany.brest-region.gov.by/images/stories/area_files/prugany/docs/43065.pdf

⁴⁶ URL: gorodok.vitebsk-region.gov.by

⁴⁷ URL: <http://www.brest-region.gov.by/index.php/upravlenie/ispolnitelnajavlast/reglament-ispolkoma>

⁴⁸ URL: <http://www.dribin.by/?p=20914>



тов значительно лучше, чем с размещением регламентов исполнительных комитетов. Регламенты местных Советов депутатов размещены на многих официальных сайтах исполкомов. В то же время необходимо отметить, что структура многих сайтов затрудняет доступ к этим регламентам.

Закон предусматривает также, что Советы, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, рассматривают обращения граждан и юридических лиц, в том числе с выездом на место, принимают необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений на соответствующей территории, в том числе участвуют в осуществлении контроля за своевременным и качественным разрешением государственными органами и иными государственными организациями вопросов, содержащихся в обращениях.

Согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» нормативные правовые акты, принятые областными и Минским городским Советами депутатов, областными и Минским городским исполнительными комитетами, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами базового территориального уровня, а также решения, принятые областным, Минским городским, районным, городским (городов областного подчинения) референдумами, публикуются на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь; нормативные правовые акты местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня, решения, принятые городским (городов районного подчинения), поселковым, сельским референдумами, — в официальных периодических печатных изданиях, определяемых в соответствии с законодательством этими Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами либо по их решению на их интернет-сайтах или сайтах вышестоящих государственных органов. Таким образом, нет единой базы, в которой были бы собраны все решения местных исполнительных и распорядительных органов, а также органов местного само-



управления. В связи с этим возникают сложности с поиском решений данных органов, особенно низового уровня.

2.3. Общественные советы

Правовое регулирование

Общественные советы в Республике Беларусь являются наиболее распространенным институциональным механизмом взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций. С одной стороны, представители организаций гражданского общества входят в состав этих советов, с другой — среди задач некоторых из общественных советов прямо прописано взаимодействие с некоммерческими организациями. Определения понятия «общественный совет» в белорусском законодательстве не содержится. Под общественными советами принято понимать образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и (или) исполнения государственных решений. При этом общественный совет, независимо от того, инициировано ли его создание государственным органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Общественные советы выполняют функцию согласования интересов государства либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики⁴⁹. Основным отличием общественных советов от других механизмов участия в принятии решений является большая вовлеченность граждан в работу государственных органов власти.

⁴⁹ Смоляно О., Чаусов Ю. Общественные советы в Республике Беларусь: правовое регулирование и практика. Аналитическая записка по результатам политико-правового исследования. URL: http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/REPORT_public_red1.pdf



Общественные советы учреждаются как при республиканских, так и при местных органах власти, чрезвычайно разнообразны по форме, механизмам формирования, составу и функционированию, территориально охватывают практически всю страну, распространяют свою деятельность на все основные направления государственной политики. Достаточно сказать, что одних только советов общественных пунктов по охране правопорядка создано около полутора тысяч (создание этих советов предусмотрено Законом Республики Беларусь от 4 января 2014 г. № 122-3 «Об основах деятельности по профилактике правонарушений»⁵⁰). Некоторые общественные советы по определенной тематике создаются как на местном, так и на республиканском уровне. Например, в Беларуси с 2005 г. идет процесс создания областных и районных общественных советов по агротуризму. В июне 2011 г. был создан общественно-консультативный совет по агротуризму при Департаменте по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь. В его состав вошли в том числе представители областных общественных советов по агротуризму.

В настоящее время в Республике Беларусь нет единого нормативного акта, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных советов при государственных органах и содержащего в себе механизмы участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ, нормативных правовых актов в качестве постоянного процесса. Попытка введения нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах была предпринята при разработке проекта Закона «О некоммерческих организациях» в 2010 году. Однако в связи с наличием в указанном законопроекте серьезных недостатков он не был передан для принятия в законодательный орган.

Возможность создания конкретных общественных советов или советов по определенной тематике предусматривают специальные нормативные акты. Например, Закон Республики Беларусь от 1 июля 2010 г. № 148-3 «О поддержке малого и

⁵⁰ Смолянюк О., Чаусов Ю. Общественные советы в Республике Беларусь: правовое регулирование и практика.



среднего предпринимательства» предусматривает создание Совета по развитию предпринимательства в Республике Беларусь. На основании этого же закона создаются советы по развитию предпринимательства при местных исполнительных органах. Например, решением Слуцкого районного исполнительного комитета от 8 октября 2010 г. № 2303 создан Совет по развитию предпринимательства при Слуцком райисполкоме. Одной из задач этого совета является организация взаимодействия с общественными объединениями, организациями. Возможность создания советов при определенных министерствах и ведомствах может быть закреплена также в положениях о таких министерствах и ведомствах.

Решение о создании общественных советов на местном уровне принимается, как правило, соответствующим исполкомом. Орган, принявший решение о создании общественного совета, как правило, утверждает и положение, регулирующие вопросы создания, целей, возможного членства в общественном совете и т. п., а также состав общественного совета. Отдельной проблемой здесь является отсутствие доступа к информации о создании и деятельности общественных советов, что порождает проблему неинформированности о них некоммерческих организаций. Так, не всегда доступными для широкой общественности являются положения об общественных советах. Еще более затрудненным может являться доступ к составу советов, не говоря уже о координации и контактах членов советов⁵¹.

Проблемы правового регулирования

Отсутствие единообразного подхода к правовому регулированию создает проблемы при создании и функционировании общественных советов. Основными проблемами являются:

- доминирование в составах советов государственных структур над общественными, а также небольшая репрезентативность общественных структур в составах советов (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей обще-

⁵¹ Смолянюк О., Чаусов Ю. Общественные советы в Республике Беларусь: правовое регулирование и практика.



ственных структур) из-за отсутствия регулирования соотношения в составе советов представителей государственных и общественных структур, а также критериев для определения круга общественности, кто может принимать участие в деятельности советов;

- сложности в формировании состава общественных советов из-за отсутствия регламентации порядка изменения состава совета и ротации его членов, определения возможности участия в составе совета представителя организации, определяемого самой организацией;
- слабая возможность влияния членов общественных советов на формирование и изменение повестки дня из-за отсутствия документов, регламентирующих деятельность советов, например регламентов;
- невозможность контроля членами общественного совета за реализацией вынесенных в рамках общественного совета рекомендаций (решений) из-за отсутствия процедур и механизмов такого контроля.

Общественные советы в сфере предпринимательства

Наиболее нормативно урегулированными являются общественные советы в сфере предпринимательства. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. № 247 (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 5 октября 2016 г. № 802) утверждено Типовое положение об общественно-консультативном (экспертном) совете по развитию предпринимательства. Согласно данному положению советы создаются в том числе при облисполкомах и Мингорисполкоме в целях объективного рассмотрения и обсуждения разрабатываемых ими проектов нормативных правовых актов, а также обсуждения в пределах установленной законодательством компетенции государственного органа (организации) проблемных вопросов, возникающих у юридических и физических лиц в ходе осуществления предпринимательской деятельности. В типовом положении некоторые из перечисленных выше проблем решены, например о соотношении представителей государственных организаций и общественности, наличии регламента и т. п.



Координационные советы общественных объединений

При многих исполкомах созданы координационные советы общественных объединений. Целями этих советов, в соответствии с положениями о них, являются консолидация конструктивных сил общества, укрепление гражданского согласия и поддержание общественно-политической стабильности в государстве, организация и осуществление тесного сотрудничества общественных объединений и политических партий на территории административно-территориальной единицы, выработка и координация их практических действий, взаимодействие с государственными учреждениями, организациями, промышленными, сельскохозяйственными и другими предприятиями. Однако в отношении доступа к информации о создании, функционировании, составе таких советов существуют те же проблемы, что и в отношении многих других общественных советов. На Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь размещен только один нормативный акт о создании такого координационного совета — Положение о Быховском районном координационном совете общественных объединений и политических партий, утвержденное решением Быховского районного исполнительного комитета от 30 сентября 2009 г. № 9-60. Положения о создании координационных советов общественных объединений размещены на ряде сайтов местных исполнительных органов разных уровней. Так, на сайте Миноблисполкома опубликовано Положение о Минском областном координационном совете общественных объединений и политических партий (без персонального состава участников)⁵², Витебского облисполкома — состав координационного совета этой области. На сайтах Брестского, Гродненского облисполкомов информация о координационных советах общественных объединений отсутствует. На сайте Гомельского райисполкома упоминается Гомельский областной координационный совет общественных объединений и политических партий, однако ни положения о нем, ни его состава, ни информации о его функционировании не имеется. Информацию

⁵² URL: <http://minsk-region.gov.by/ru/koordinatsionnyj-совет-obshchestvennykh-ob-edinenij-i-politicheskikh-partij>



о районных или городских координационных советах общественных объединений можно найти также на некоторых сайтах соответствующих исполкомов. Например, на сайте Сенненского районного исполнительного комитета опубликован состав совета этого района⁵³, Положение о координационном совете общественных объединений размещено на сайте Кричевского райисполкома⁵⁴, на сайтах администраций Октябрьского⁵⁵ и Партизанского⁵⁶ районов г. Минска — информация о координационных советах этих районов. Несмотря на то, что в Республике Беларусь по состоянию на 1 января 2018 г., по информации Министерства юстиции, зарегистрировано 2856 общественных объединений и 15 политических партий⁵⁷, состав их координационных советов весьма однообразен, независимо от территории создания. За некоторым исключением, в состав советов любых уровней входят представители «Белой Руси», БРСМ, Белорусской республиканской пионерской организации, Белорусского фонда мира, Белорусского Общества Красного Креста, организаций ветеранов, общества «Знание», Белорусского союза женщин, Белорусского союза писателей, Белорусского союза офицеров, БелОИ, БелОГ, БелТИЗ, ОСВОДа, ДОСААФа и т. п.

Общественные советы по работе с молодежью

Взаимодействие с молодежными организациями должны осуществлять создаваемые общественные советы по работе с молодежью или студенческие советы. Так, решением Витебского городского исполнительного комитета от 11 декабря 2007 г. № 1530 утверждено Положение о координационном совете по работе с молодежью при Витебском городском исполнительном комитете. В соответствии с этим положением совет содействует деятельности молодежных и детских общественных объедине-

⁵³ URL: <http://senno.vitebsk-region.gov.by/ru/brsm/>

⁵⁴ URL: krichev.gov.by/dfiles/000188_771354__Sovet.doc

⁵⁵ URL: <http://okt.minsk.gov.by/obshchestvennye-ob-edineniya-i-organizatsii-rajona/koordinatsionnyj-sovet>

⁵⁶ URL: <http://part.gov.by/obshchestvennye-ob-edineniya/32-koordinatsionnyj-sovet-obshchestvennykh-organizatsij-i-politicheskikh-partij>

⁵⁷ Сайт Министерства юстиции Республики Беларусь. URL: https://minjust.gov.by/directions/compare_coverage/



ний, оказывает им организационную и методическую помощь. Координационный совет имеет право заслушивать на своих заседаниях информацию структурных подразделений горисполкома, администраций районов города Витебска, городских молодежных общественных организаций по вопросам реализации государственной молодежной политики в городе Витебске; привлекать работников структурных подразделений горисполкома, администраций районов города Витебска, городских молодежных общественных организаций для участия в выработке предложений, связанных с совершенствованием работы с молодежью. Такие советы создаются и при райисполкомах. Решением Гомельского областного исполнительного комитета от 19 февраля 2009 г. № 128 создан Гомельский областной студенческий совет, одной из основных задач которого является взаимодействие с молодежными общественными организациями, зарегистрированными в установленном порядке. В отношении этих советов также существуют сложности с доступом к информации об их создании, составе и деятельности.

2.4. Общественные обсуждения и участие в нормотворческой деятельности

Важной стадией принятия решения государственным органом является возможность участия общественности в деятельности по разработке такого решения, в том числе путем его общественного обсуждения. При этом общественным обсуждениям могут подлежать как нормативные акты, так и документы ненормативного характера. Многие из белорусских организаций гражданского общества обладают большим экспертным потенциалом по тем или иным вопросам жизнедеятельности общества и государства, соответственно, могут внести огромный вклад в разработку государственных решений, в том числе на местном уровне.

Участие в разработке проектов нормативных актов

Действующее в настоящее время законодательство не поощряет участие организаций гражданского общества в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов. В то же



время, как верно отмечает проф. Г. А. Василевич, работе над подготовкой проектов нормативных правовых актов надо придать новые импульсы. Прежде всего внешние — со стороны общества и граждан. Только в этом случае будет действительно творческое, а не ремесленническое отношение к подготовке актов: общественный контроль будет побуждать к лучшей работе⁵⁸.

Процедура подготовки национального плана законопроектной деятельности предусматривает возможность выдвижения общественными объединениями (но не иными формами НКО) предложений по инициированию принятия законов, однако эта процедура является в целом закрытой и на практике плохо работает в силу отсутствия доступа к информации и общей недемократичности политической системы. В настоящее время как и по другим вопросам в отношении возможных форм взаимодействия органов власти и организаций гражданского общества в Беларуси нет специального законодательства, регулирующего вопросы участия общественности в подготовке нормативных правовых актов. Правила подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденные Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», предусматривают, что при разработке проекта плана законопроектной деятельности рассматриваются предложения, поступившие в том числе от общественных объединений.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» более подробно регламентирует процедуру подготовки планов законопроектной деятельности, проектов нормативных актов. Он, в частности, предусматривает, что нормотворческая деятельность осуществляется в том числе на принципе защиты прав, свобод и законных интересов граждан, юридических лиц, интересов общества и государства, социальной справедливости. Данный принцип, в соответствии с законом, означает, что нормотворческие органы (должностные лица) при планировании, подготовке, принятии (издании) и реализации нормативных правовых актов учитывают мнение населения и интересы его различных

⁵⁸ Василевич Г. А. Проблемы нормотворчества и правоприменения. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30599581>



групп, политических партий, религиозных организаций и иных общественных объединений, обеспечивают надлежащий баланс в правовом регулировании их прав, свобод и обязанностей с учетом национальных традиций и социальных ценностей белорусского народа, гарантируют реализацию и защиту этих прав, свобод и обязанностей в целях социальной справедливости и достижения устойчивого развития Республики Беларусь. Данный закон также предусматривает, что при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов рассматриваются предложения субъектов права законодательной инициативы, государственных органов и иных организаций, в том числе научных, общественных объединений, граждан, а также учитываются результаты научных исследований в области права и правового мониторинга. При этом под правовым мониторингом понимается деятельность по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений. Закон устанавливает, что в этих целях проводятся публичные обсуждения, создаются рабочие группы, в том числе межведомственные, изучаются предложения государственных органов и иных организаций, в том числе научных организаций, общественных объединений, а также граждан по совершенствованию законодательства и практики правоприменения, анализируется информация, содержащаяся в средствах массовой информации, обзорах практики применения законодательства, осуществляется обмен информацией между заинтересованными государственными органами и иными организациями, используются иные способы, не противоречащие законодательству.

Некоммерческие организации могут направлять в Национальный центр законодательства и правовых исследований предложения о подготовке законопроектов (концепций законопроектов) на следующий календарный год, как правило, не позднее 1 сентября года, предшествующего году, на который планируется подготовка законопроектов (концепций законопроектов). Предложения о подготовке законопроектов (концепций законопроектов), поступившие позднее 1 декабря, к рассмотрению не принимаются. Предложение о подготовке законопроекта должно содержать сведения о названии законопроекта, государственных



органах (организациях), ответственных за его подготовку, сроках подготовки и внесения законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, субъекте права законодательной инициативы, вносящем этот законопроект в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. К предложению о подготовке законопроекта прилагается краткая концепция законопроекта, которая должна содержать информацию:

- о целях подготовки проекта нормативного правового акта и предмете его правового регулирования;
- о проведенном анализе актов законодательства, международных договоров и иных международно-правовых актов, актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта нормативного правового акта, и практики их применения. При этом указываются наличие противоречий и пробелов в законодательстве (правовом регулировании), устаревших либо неэффективных норм, причины недостаточной эффективности норм, наиболее рациональные способы устранения недостатков правового регулирования соответствующих общественных отношений;
- оценку обоснованности выбора вида нормативного правового акта и способа оформления проекта нормативного правового акта в виде нового нормативного правового акта либо новой редакции нормативного правового акта;
- предложения по примерной структуре и основным положениям проекта нормативного правового акта;
- всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

Национальный центр законодательства и правовых исследований вправе запрашивать у организаций, направивших предложения о подготовке законопроектов (концепций законопроектов), дополнительную информацию, необходимую для оценки предложений о подготовке законопроектов (концепций законопроектов), которая направляется в Национальный центр законодательства и правовых исследований в семидневный срок со дня получения соответствующего запроса.



Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» также устанавливает возможность привлечения государственным органом (организацией), иницирующим либо ответственным за подготовку проекта нормативного правового акта, общественных объединений (союзов, ассоциаций общественных объединений), которые выполняют функции по защите интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах, а также экспертов и специалистов к прогнозированию последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

Возможность внесения некоммерческими организациями вопросов для рассмотрения местными органами власти могут устанавливаться регламентами соответствующих исполкомов. Так, Регламент Брестского областного исполнительного комитета, утвержденный решением Брестского областного исполнительного комитета от 30 марта 2015 г. № 235, устанавливает, что организации, независимо от формы собственности и подчиненности, вносят вопросы в облисполком через соответствующие горрайисполкомы, за исключением жалоб и предложений по работе вышестоящих органов власти или при наличии принципиальных разногласий по механизму решения региональных вопросов. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» говорит об инициативе граждан по принятию решений Совета депутатов. Оно предусматривает, что граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения — опубликованию в местных средствах массовой информации. Аналогичные положения могут быть зафиксированы и в регламентах Советов депутатов, как, например, в Регламенте Глубокского районного Совета депутатов⁵⁹. В Регламенте Брестского городского Сове-

⁵⁹ glubokoe.vitebsk-region.gov.by



та депутатов 28-го созыва отмечается, что Президиум Совета организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения, обеспечивает широкое участие организаций и граждан в разработке, принятии и реализации решений Совета по вопросам местного значения⁶⁰.

Участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов

Принятый 17 июля 2018 г. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» содержит отдельную статью о публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов. В то же время закон говорит лишь о праве проведения публичных обсуждений проектов законов, в том числе затрагивающих права и свободы граждан, а не об их обязательности. Закон предусматривает, что по решению Президента Республики Беларусь, иного субъекта права законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству. Информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и в средствах массовой информации и (или) на информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет, определенных организатором публичного обсуждения, а также на официальных сайтах государственных органов (организаций) в глобальной компьютерной сети Интернет.

Организатор публичного обсуждения обеспечивает рассмотрение поступивших замечаний и (или) предложений.

Публичному обсуждению, как правило, подлежат:

- проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права,

⁶⁰ <https://city-brest.gov.by/peгламент-брестского-городского-совета>



свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений;

- проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности;
- иные проекты актов законодательства по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь либо по инициативе организатора публичного обсуждения.

Законодательными актами могут предусматриваться публичное обсуждение проектов иных нормативных правовых актов и особенности порядка его проведения.

В конце января 2019 года Советом Министров Республики Беларусь принято два нормативных акта, имеющих важное значение в сфере разработки нормативных правовых актов.

28 января 2019 г. принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов», определяющее порядок проведения публичного (общественного или профессионального) обсуждения проектов нормативных правовых актов. Документ разделяет общественные и профессиональные публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов. К публичным общественным обсуждениям он относит обсуждение проектов с участием неопределенного круга лиц, в то время как к публичным профессиональным обсуждениям — обсуждение проектов с участием определенного круга лиц, осуществляющих профессиональную, образовательную, научную или общественную деятельность в сфере регулирования общественных отношений обсуждаемого проекта нормативного правового акта. Постановление предусматривает, что объектами публичного обсуждения, как правило, но не в обязательном порядке, являются:

- проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие суще-



ствующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений;

- проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности;
- иные проекты нормативных правовых актов, подлежащие публичному обсуждению по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь либо по инициативе организатора публичного обсуждения.

Характерно, что не подлежат публичному обсуждению, среди прочего, проекты нормативных правовых актов об установлении, введении, изменении и прекращении действия республиканских налогов, сборов (пошлин) и местных налогов и сборов.

Организаторами публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов могут выступать, помимо Президента Республики Беларусь, двух палат Парламента, Совета Министров и иных государственных органов, осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, также и граждане Республики Беларусь, однако лишь обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов осуществляется в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси». При этом идентификация пользователей, участвующих в публичном обсуждении на этом сайте, осуществляется посредством хранения сведений о сетевом (IP) адресе устройства пользователя, присвоенном при размещении им сообщения. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов также может осуществляться путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации и иными способами, не противоречащими законодательству, в том числе посредством проведения заседаний научных, консультативных, общественных советов при государственных органах. Таким образом, постановление предусматривает, что публичное обсуждение, например, проектов законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающих новые либо принципиально изменяющих



существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений, может осуществляться не со всеми гражданами, права, свободы и обязанности которых эти нормативные акты затрагивают, а с научными, консультационными и общественными советами, а также путем парламентских слушаний. Характерно, что Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, утвержденный Постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 707-П5/VIII, определяет, что парламентские слушания, как правило, открыты для представителей общественности, а также журналистов средств массовой информации, аккредитованных при Палате представителей. Для приглашенных отводятся специальные места в зале заседаний Палаты представителей. При этом состав приглашенных на парламентские слушания определяется органами, организующими слушания. Срок публичного обсуждения проекта нормативного правового акта определяется организатором публичного обсуждения исходя из специфики регулируемых общественных отношений и составляет не менее 10 календарных дней.

Положительной нормой, введения которой добивались также представители организаций гражданского общества, является закрепление в постановлении необходимости опубликования результатов публичных обсуждений. В то же время полнота такой информации на практике будет зависеть от государственных органов, являющихся организаторами публичных обсуждений. Постановление предусматривает, что по истечении срока публичного обсуждения проекта нормативного правового акта организатор публичного обсуждения в течение семи рабочих дней направляет для размещения на ресурсах, на которых была опубликована информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, краткую обобщенную информацию о результатах проведения его публичного обсуждения. Данная информация должна содержать сведения о сроках, виде и способе проведения публичного обсуждения, количестве его участников, поступивших замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта, а также при необходимо-



сти отражать наиболее актуальные вопросы, вызвавшие отклик граждан в процессе публичного обсуждения, и иные сведения.

25 января 2019 г. принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 54, которым утверждена Инструкция по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. Инструкция определяет порядок осуществления прогнозирования последствий принятия (издания) нормативных правовых актов для оценки: возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта; вариантов развития общественных отношений, обусловленных принятием (изданием) нормативного правового акта, а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан). Документ устанавливает, что к прогнозированию последствий принятия (издания) нормативного правового акта государственным органом (организацией), иницилирующим либо ответственным за подготовку проекта нормативного правового акта, могут привлекаться также представители общественных объединений (союзов, ассоциаций общественных объединений), которые выполняют функции по защите интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах, а также эксперты и специалисты, иные заинтересованные лица.

Право, а не обязанность запроса мнения общественности по проектам законов устанавливают также и другие нормативные акты. Так, ст. 126 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь определяет, что в необходимых случаях по решению головной комиссии проект закона направляется на научную экспертизу, по нему могут запрашиваться мнения иных организаций. В доступных регламентах исполкомов положений о возможности запроса мнения общественности по проектам решений обнаружить не удалось.

Нормы об обязательном общественном обсуждении введены только в отношении проектов нормативных правовых актов, регулирующих конкретные правоотношения в отдельных областях. Отсутствие нормативного урегулирования приводит к тому, что ряд проектов нормативных правовых актов, в том числе непосредственно затрагивающих права и интересы общественности, вообще не публикуется либо можно найти только их первоначальные версии, а при проведении общественных обсуждений



после подачи своих предложений организации гражданского общества не получают обратной связи по их рассмотрению и учету.

Общественные обсуждения в сфере охраны окружающей среды и градостроительства

Институт общественного обсуждения в Беларуси получил наибольшее развитие в сфере охраны окружающей среды, а также в принятии решений по вопросам градостроительства и размещения новых предприятий. В настоящее время наблюдается тенденция к сближению, унификации процедур общественных обсуждений в архитектурной и градостроительной деятельности и общественных обсуждений в области охраны окружающей среды⁶¹. Само понятие «общественные обсуждения» на нормативном уровне закреплено только в законодательстве об архитектурной деятельности и градостроительстве, предусматривающем, что это комплекс мероприятий, проводимых организатором общественного обсуждения (областной, районный, городской, поселковый, сельский исполком, местная администрация района в городе) и обеспечивающих информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также возможность выражения участниками общественного обсуждения своего отношения к решениям, заложенным в проектах, в целях учета общественных интересов и соблюдения прав физических и юридических лиц⁶². Развитию институтов общественного участия в данной

⁶¹ Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг

⁶² О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности»: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 687. URL: http://dozor.greenbelarus.info/sites/default/files/o_nekotoryh_merakh_po_realizacii_zakona_respubliki_bielarus_o_vnesenii_dopolnenii_i_izmenenii_v_nekotorye_zakony_respubliki_bielarus_po_voprosam_arhitekturnoi_gradostroitelnoi_i_stroitelnoi_deyatelnosti.pdf



сфере способствовала имплементация Беларусью положений Орхусской конвенции. Вместе с тем реализация ее положений, в том числе в сфере проведения общественных обсуждений, несмотря на определенный прогресс, на практике вызывает постоянную критику со стороны организаций гражданского общества, в том числе в связи с неурегулированностью сроков вовлечения общественности при принятии решений, ограничениями в доступе к информации и ненадлежащим учетом мнения общественности⁶³. Правовой основой проведения общественных обсуждений в данных сферах, помимо указанной Конвенции, являются Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. № 458 «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь», постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 687 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». В области охраны окружающей среды общественному обсуждению подлежат проекты экологически значимых решений:

- концепции, программы, планы, схемы, региональные комплексы мероприятий, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов, а также изменения и дополнения к ним, не носящие технического характера;
- нормативные правовые акты Республики Беларусь, но лишь в части положений, направленных на регулирование отно-

⁶³ Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг.



шений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно критериям, определяемым Президентом Республики Беларусь или уполномоченным им на то государственным органом (в настоящее время определяются в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 24 июня 2008 г. № 349 «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности»). Такое ограничение серьезно влияет на возможность обсуждения нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, но не связанных, согласно критериям, с экологически опасной деятельностью;

- решения о выдаче разрешения на удаление объектов растительного мира в населенных пунктах, разрешения на пересадку объектов растительного мира в населенных пунктах в случаях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь об охране и использовании растительного мира.

Общественному обсуждению подлежат также отчеты об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологические доклады по стратегической экологической оценке (СЭО).

Проект схемы озелененных территорий растительного мира должен подлежать общественному обсуждению в соответствии с Законом Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 205-3 «О растительном мире».

Местные исполнительные и распорядительные органы могут выступать организаторами общественных обсуждений в сфере охраны окружающей среды по проектам программных документов и нормативных правовых актов, по проектам решений о выдаче разрешений, по экологическим докладом по СЭО, по отчетам об ОВОС. В отношении двух последних организаторами могут выступать также местные Советы депутатов. Позитивной нормой законодательства является установление срока общественных обсуждений проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов, экологических докладов по СЭО и отчетов об ОВОС, который не может быть менее 30 календарных дней. Проблемными моментами законодательства



являются неракрытость механизма учета мнения общественности при принятии экологически значимых решений, а также отсутствие контроля за процедурой проведения общественных обсуждений их организаторами⁶⁴.

Местные органы власти на основании нормативных актов республиканского уровня могут принимать на местах собственные инструкции о проведении общественных обсуждений в этих сферах. Так, решением Гродненского областного исполнительного комитета от 15 февраля 2010 г. № 116 утверждена Инструкция о порядке организации и проведения общественного обсуждения градостроительных проектов в Гродненской области.

Обязательным условием проведения общественных обсуждений является возможность общественности ознакомиться с информацией и материалами, касающимися их проведения. Действующее в настоящее время законодательство об общественных обсуждениях в сфере охраны окружающей среды и градостроительства направлены на повышение эффективности информирования общественности и своевременности такого информирования. Вся информация, касающаяся общественного обсуждения, включая уведомления, сведения об утвержденном проекте и документацию по проектам, выносимым на общественное обсуждение, результаты общественного обсуждения (протоколы проведения собраний, протоколы общественных обсуждений, сводку отзывов, включающую поступившие от граждан и юридических лиц замечания и предложения и результаты их рассмотрения), должна размещаться исполкомами на их сайтах в сети Интернет в разделе «Общественные обсуждения», доступ к которому осуществляется с главной страницы сайта, а также в доступном для граждан и юридических лиц месте по месту нахождения исполкома. Предусмотрено также предварительное информирование о планируемой разработке проекта программного документа или проекта нормативного правового акта. Такое информирование предусматривает доведение до сведения граждан и юридических лиц информации о планируе-

⁶⁴ Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг.



мом к принятию экологически значимом решении, целях его разработки, органе-разработчике, возможностях участия граждан и юридических лиц в принятии указанного экологически значимого решения. К сожалению, в отношении общественных обсуждений по иным вопросам такое предварительное уведомление не предусматривается. В настоящее время информация об общественных обсуждениях в указанных сферах размещается на ресурсах многих местных исполнительных органов. Например, на сайтах Ошмянского райисполкома⁶⁵, Мозырского райисполкома⁶⁶ можно найти информацию об общественных обсуждениях по вопросам удаления объектов растительного мира. Белорусские экологические организации отмечают существенное улучшение в отношении размещаемой информации относительно общественных обсуждений на сайтах местных исполнительных и распорядительных органов в настоящее время по сравнению с 2014 г., когда проводилось исследование информирования граждан местными исполнительными и распорядительными органами через сайт об общественных обсуждениях по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, отчета оценки воздействия на окружающую среду, удаления, пересадки объектов растительного мира⁶⁷. Вместе с тем и в настоящее время фиксируется целый ряд проблем в отношении доступа к информации об общественных обсуждениях на сайтах местных органов власти. Например, отсутствие информации или несоблюдение полноты информации об общественном обсуждении,

⁶⁵ URL: <http://oshmiany.gov.by/ru/jotcndtyyst-jceltybz/>

⁶⁶ URL: http://mozyrisp.gov.by/ru/ob_obsuzdenia/view/mozyrskijrajonnij-ispolnitelnyj-komitet-soobschaet-cto-s-22022017-goda-prohodjatobsuzhdenija-s-4758/

⁶⁷ Исследование информирования граждан местными исполнительными и распорядительными органами через сайт об общественных обсуждениях по вопросам архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, отчета оценки воздействия на окружающую среду, удаления, пересадки объектов растительного мира, проведенное Зеленой сетью при экспертной поддержке Центра правовой трансформации. URL: http://www.lawtrend.org/pdf-viewer?file=http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/12/monitoring_saytov.pdf



несоблюдение установленного срока размещения протокола общественного обсуждения и т. п.⁶⁸.

Общественные обсуждения в сфере предпринимательской деятельности

Еще одной сферой, в которой общественные обсуждения проводятся в соответствии с нормативными предписаниями, является предпринимательская деятельность. Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» предусматривает введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, а также облисполкомов и Минского горисполкома обязательное общественное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, в том числе посредством создания при этих государственных органах (организациях) общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений, а также размещения указанных проектов на официальных сайтах государственных органов, других организаций в глобальной компьютерной сети Интернет и (или) средствах массовой информации. Механизмы реализации этой директивной нормы определены постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. № 247 «Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070». Постановление, в частности, устанавливает, что проекты актов, в отношении которых предусмотрено обязательное общественное обсуждение, размещаются на сайте

⁶⁸ Экологическая демократия: миф или реальность в Беларуси? Обзор практики имплементации Орхусской конвенции в Республике Беларусь за период 2014–2017 гг.



государственного органа и иной организации, разрабатывающих проект акта. Если по результатам обязательного общественного обсуждения и согласования проекта акта заинтересованными государственными органами и иными организациями, общественными объединениями предпринимателей высказаны замечания и предложения, ответственные за подготовку проекта акта принимают меры по устранению разногласий, в том числе и путем проведения совещаний для обсуждения несогласованных позиций. На основании этих нормативных актов местными органами власти объявляются обсуждения по различным решениям, связанным с предпринимательской деятельностью. Например, на сайте Гродненского облисполкома размещено уведомление о проведении общественного обсуждения проекта решения Гродненского областного Совета депутатов «О едином налоге с индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц и признании утратившими силу решений Гродненского областного Совета депутатов от 27 декабря 2016 г. № 193 и от 12 октября 2017 г. № 285» и сам проект этого решения⁶⁹.

Общественные обсуждения по иным вопросам

Решениями местных органов может предусматриваться проведение общественных обсуждений и по иным вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью либо охраной окружающей среды и градостроительством. Проведение подобных общественных обсуждений может быть заложено в Программе социально-экономического развития региона. Например, решением Гомельского областного Совета депутатов от 16 июня 2017 г. № 201 утверждена Программа социально-экономического развития Гомельской области на 2016–2020 гг. Данной программой предусматриваются общественные обсуждения по вопросам здоровья населения. Принятая на 2007–2010 гг. решением Брестского областного Совета депутатов от 18 мая 2007 г. № 16 Программа демографической безопасности Брестской области предусматривала участие в совершенствовании законодательства Республики Беларусь путем обсуждения проектов нормативных правовых актов, регулирующих отношения в

⁶⁹ URL: <https://www.region.grodno.by/ru/obsuzzd/>



данной области, и вовлечение организаций негосударственных форм собственности в реализацию демографической политики.

Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2015 г. № 1080, говорит о необходимости мониторинга и анализа эффективности государственных финансов, в том числе создании инструментов общественного обсуждения бюджета⁷⁰.

2.5. Участие местных органов власти в финансировании НКО

Правовое регулирование

В Республике Беларусь также нет единого нормативного акта, который бы регулировал либо включал в себя вопросы поддержки некоммерческих организаций органами государственной власти. Нормативные акты, регулирующие вопросы оказания государственного финансирования, можно условно разделить на три вида:

- регулирующие вопросы оказания помощи всем юридическим лицам, независимо от их организационно-правовой формы;
- регулирующие вопросы оказания поддержки организациям в зависимости от характера их деятельности;
- регулирующие вопросы оказания помощи конкретным организациям⁷¹.

1 мая 2016 г. вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 106 «О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки».

⁷⁰ URL: http://www.minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/strategy/

⁷¹ Лукьянова И., Смоляно О., Чаусов Ю. Меры по улучшению условий для НКО в Беларуси / Исследование в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке ЕС // Сайт Белорусского института стратегических исследований. URL: http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_SA13_2016ru_part_1.pdf



Указ устанавливает порядок оказания господдержки всем юридическим лицам, независимо от их организационно-правовой формы. Он также определяет, что принципами конкурсов в рамках государственных программ являются прозрачность процедур проведения конкурсов, открытость информации об их проведении и равный доступ субъектов хозяйствования к участию в конкурсах. В то же время из указа вытекает его направленность на коммерческие субъекты. Обязательным условием и целью получения помощи от государства является осуществление в рамках госпрограмм инвестиционных проектов, обеспечивающих повышение прибыльности производимых товаров (работ, услуг) и снижение их себестоимости. Таким образом, возможность получения государственной поддержки обусловлена совокупностью следующих факторов: наличие соответствующей государственной программы; реализация в ее рамках инвестиционного проекта; соответствие инвестиционного проекта критериям повышения прибыльности производимых товаров (работ, услуг) и снижения их себестоимости. Указом № 106 предусмотрено всего два вида господдержки: возмещение за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов на условиях конкурса части расходов на приобретение технологического оборудования и запасных частей; предоставление открытым акционерным обществом «Банк развития Республики Беларусь» кредитов на условиях конкурса, если иное не установлено Советом Министров. Оказание государственной финансовой поддержки субъектам хозяйствования в иных видах может осуществляться в исключительных случаях по решению Президента Республики Беларусь на условиях срочности, платности и возвратности такой поддержки. Указом Президента Республики Беларусь от 25 июня 2016 г. № 289 утверждено Положение о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ. Оно определяет, что источниками финансирования программ могут являться средства республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов в соответствии с законодательными актами.



Возможность оказания государственной поддержки на местном уровне могут предусматривать регламенты местных Советов депутатов. Так, Регламент Слонимского районного Совета депутатов 27-го созыва, утвержденный решением сессии Слонимского районного Совета депутатов от 26 июня 2014 г. № 9, определяет, что Совет депутатов оказывает государственную поддержку юридическим лицам индивидуально в виде изменения установленного законодательством срока уплаты налогов и пеней, полностью уплачиваемых в местные бюджеты, выделения бюджетных средств из местных бюджетов, освобождения от перечисления в бюджет доходов, полученных от передачи в пользование имущества, находящегося в коммунальной собственности, на условиях, аналогичных определенным Президентом Республики Беларусь.

Поддержка НКО определенного характера деятельности

Среди организаций определенного характера деятельности, которым оказывается государственная поддержка, выделяются спортивные организации, организации культуры и молодежные общественные объединения.

Указ Президента Республики Беларусь от 15 апреля 2013 г. № 191 «Об оказании поддержки организациям физической культуры и спорта» устанавливает, что поддержка организациям физической культуры и спорта по установленному перечню оказывается в том числе в виде субсидий за счет средств местных бюджетов, предоставления налоговых льгот и в иных видах в соответствии с законодательством.

Молодежные и детские общественные объединения — единственные некоммерческие организации, в отношении которых принят закон о государственной поддержке. При этом государственная поддержка международных, республиканских и местных молодежных и детских объединений осуществляется при соблюдении ими следующих условий:

- международное или республиканское объединение насчитывает не менее 300 членов либо заявленный объединением для финансирования проект (программа) предусматривает предоставление социальных услуг не менее чем для 300 детей и (или) молодых граждан;



- местное объединение насчитывает не менее 50 членов либо заявленный объединением для финансирования проект (программа) предусматривает предоставление социальных услуг не менее чем для 50 детей и (или) молодых граждан.

Закон Республики Беларусь от 9 ноября 1999 г. № 305-3 «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» относит к видам государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений:

- получение в пользование имущества, находящегося в государственной собственности, для осуществления своих уставных целей, при пользовании ими имуществом могут устанавливаться льготы;
- выполнение государственного заказа по реализации проекта (программы) в области молодежной политики;
- государственную поддержку проектов (программ) молодежных и детских объединений. Финансирование (субсидирование) проектов (программ) молодежных и детских объединений производится за счет средств республиканского и местных бюджетов в форме бюджетных ассигнований в пределах плановых ассигнований, предусмотренных на финансирование (субсидирование) мероприятий в области государственной молодежной политики, а также за счет средств государственных внебюджетных фондов Республики Беларусь;
- выделение субсидий молодежным и детским объединениям.

Республиканский орган государственного управления по делам молодежи, местные исполнительные и распорядительные органы формируют соответственно республиканский и местные реестры молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой. Инструкция о порядке формирования республиканского реестра молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой, утверждена постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 30 ноября 2005 г. № 101. В соответствии с данной инструкцией приняты инструкции о формировании областных и районных реестров. Так, например, инструкции о порядке формирования областного реестра молодежных и детских общественных объединений, ассоциаций



(союзов) молодежных и (или) детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, утверждены решением Гомельского областного исполнительного комитета от 21 марта 2016 г. № 212, решением Брестского областного исполнительного комитета от 5 января 2017 г. № 4 и т. д. Инструкции о порядке формирования областного реестра молодежных и детских общественных объединений, ассоциаций (союзов) молодежных и (или) детских объединений, пользующихся государственной поддержкой, утверждены решением Борисовского районного исполнительного комитета от 9 августа 2007 г. № 784, решением Стародорожского районного исполнительного комитета от 7 июня 2007 г. № 434, решением Червенского районного исполнительного комитета от 23 августа 2007 г. № 1096 и т. д.

Количество молодежных общественных объединений, получающих государственное финансирование, в стране невелико. В республиканский реестр молодежных и детских общественных объединений включено 16 организаций⁷², последняя из которых была внесена в реестр еще в 2010 г. При этом не все организации, указанные в реестре, получают государственную поддержку на практике. Перечней молодежных и детских организаций, пользующихся государственной поддержкой и включенных либо в областной, либо в районный реестр, в свободном интернет-доступе найти не удалось.

Указ Президента Республики Беларусь от 14 апреля 2011 г. № 145 «О некоторых вопросах налогообложения в сферах культуры и информации» идет по пути предоставления налоговых льгот организациям, в частности организациям культуры, занимающимся определенными видами деятельности: им утвержден перечень услуг в сфере культуры, обороты по реализации которых на территории Республики Беларусь освобождаются от налога на добавленную стоимость.

⁷² Сайт Министерства образования Республики Беларусь. URL: <http://edu.gov.by/sistema-obrazovaniya/glavnoe-upravlenie-vospitatelnoy-raboty-i-molodezhnoy-politiki/upr-molodezhi/obedineniya/reestr/>



Поддержка конкретных организаций

Примером нормативных актов, регулирующих вопросы финансирования конкретной некоммерческой организации, является Указ Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2012 г. № 559 «О некоторых вопросах государственной поддержки общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи». Он устанавливает финансирование расходов БРСМ в 2013–2020 гг. Однако сами статьи расходов в указе не приводятся, на них наложен гриф «для служебного пользования». В 2017 году Белорусский республиканский союз молодежи получил только из республиканского бюджета 6,2 млн рублей (около 2,6 млн евро) в виде прямого финансирования на внеконкурсной основе⁷³. Белорусский республиканский союз молодежи является также единственным общественным объединением, для которого предусмотрено финансирование в областных и районных бюджетах. В некоторых областных бюджетах выделены средства также на финансирование общественного объединения «Союз писателей Беларуси». Так, в соответствии с:

- решением Гомельского областного Совета депутатов от 28 декабря 2017 г. № 240 «Об областном бюджете на 2018 год» Гомельской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» выделено 27 329,00 рубля;
- решением Гродненского областного Совета депутатов от 26 декабря 2017 г. № 307 «Об областном бюджете на 2018 год» Гродненской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» — 76 767,00 рубля;
- решением Могилевского областного Совета депутатов от 26 декабря 2017 г. № 32-2 «Об областном бюджете на 2018 год» Могилевской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» — 15 980,00 рубля;

⁷³ Экономист: «Если откроют бюджет БРСМ, люди поймут, что на реальную работу с молодежью уходит мизер» / Завтра твоей страны. URL: http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=26961



- решением Брестского областного Совета депутатов от 26 декабря 2017 г. № 295 «Об областном бюджете на 2018 год» Брестской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» — 19 717,00 рубля;
- решением Витебского областного Совета депутатов от 21 декабря 2017 г. № 236 «Об областном бюджете на 2018 год» Витебской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» — 16 805,00 рубля;
- решением Минского областного Совета депутатов от 27 декабря 2017 г. № 252 «Об областном бюджете на 2018 год» Минской областной организации общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» — 45 710,00 рубля.

Финансирование отделений общественного объединения «Союз писателей Беларуси» предусмотрено в Гродненском областном бюджете в размере 29 403,00 рубля, Минском областном бюджете — 24 967,00 рубля, Брестском — 21 921,00 рубля, Витебском — 17 696,00 рубля.

В районах финансирование БРСМ предусмотрено, например, решением Березинского районного Совета депутатов от 28 декабря 2017 г. № 140 «О районном бюджете на 2018 год», в соответствии с которым Березинскому районному комитету общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» выделяется 1 500,00 рубля; решением Узденского районного Совета депутатов от 28 декабря 2017 г. № 256 «О районном бюджете на 2018 год» Узденскому районному комитету общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи» также выделяется 1 500,00 рубля и т. д.

Информацию о выделении средств общественным объединениям из местного бюджета можно найти также в некоторых государственных программах. Так, в Государственной программе о социальной защите и содействии занятости населения на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2016 г. № 73, предусмотрено выделение средств из местного бюджета для оказания методической и практической помощи общественным объединениям



инвалидов в развитии международных культурных связей, проведении международных фестивалей, организации и проведении творческих конкурсов, выставок изобразительного и декоративно-прикладного искусства и других культурных мероприятий.

Государственный социальный заказ

Законодательство Республики Беларусь также предусматривает механизм государственного социального заказа. С 1 января 2013 г. вступил в силу Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 427-3 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам социального обслуживания». Данным нормативным актом были внесены изменения в Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. № 395-3 «О социальном обслуживании», в котором появилась глава о государственном социальном заказе. Механизм внедрения государственного социального заказа регламентирован постановлением Совета Министров от 27 декабря 2012 г. № 1219 «О некоторых вопросах государственного социального заказа в области социального обслуживания». Он заключается в вовлечении различных организаций (в том числе негосударственных некоммерческих) и индивидуальных предпринимателей в оказание социальных услуг на основе конкурсного отбора, который будет проводиться местными исполнительными и распорядительными органами. Государственный социальный заказ может предоставляться на оказание социальных услуг и на реализацию социальных проектов, при этом порядок и условия формирования и размещения государственного социального заказа на услуги и проекты одинаковы. Государственным заказчиком государственного социального заказа, финансируемого путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание социальных услуг и реализацию социальных проектов, выступают местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы. Основная часть государственных средств, предоставляемых в рамках государственного социального заказа, направляется Белорусскому Обществу Красного Креста и его региональным отделениям. По сообщению Министерства труда и социальной защиты, в 2017 г. выполнялись 63 договора, заключенных между



местными исполнительными и распорядительными органами и негосударственными НКО в рамках механизма государственного социального заказа, при этом 43 из них (то есть две трети) выполнялись Белорусским Обществом Красного Креста⁷⁴. Таким образом, этот механизм остается доступен лишь ограниченному числу социальных НКО, в том числе в связи с затруднениями для выполнения обременительных требований законодательства о социальном заказе⁷⁵.

19 января 2018 г. вступили в силу изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь от 7 января 2012 г. № 345-З «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека». Изменения распространили механизм государственного социального заказа еще на одну сферу. Закон предусматривает, что финансирование государственного социального заказа в области профилактики социально опасных заболеваний, ВИЧ осуществляется за счет средств местных бюджетов путем предоставления негосударственным некоммерческим организациям субсидий на оказание услуг и (или) реализацию проектов, направленных на предупреждение распространения социально опасных заболеваний, ВИЧ. В настоящее время подпрограмма «Профилактика ВИЧ-инфекции» Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 гг.» упоминается в каждом областном бюджете. Однако говорить о практике доступа широкого круга некоммерческих организаций к госфинансированию на профилактику социально опасных заболеваний, ВИЧ пока рано.

⁷⁴ Система социального обслуживания в Республике Беларусь / Сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. URL: http://mintrud.gov.by/ru/conference_ru/view/sistema-sotsialnogo-obslyzhivaniya-v-respublike-belarus_398/page/2

⁷⁵ Годовой обзор «Свобода ассоциаций и правовое положение некоммерческих организаций в Беларуси» в 2017 году, подготовлен Центром правовой трансформации и Ассамблеей НДО. URL: <http://www.lawtrend.org/freedom-of-association/opublikovan-obzor-svobody-assotsiatsij-2017-goda>



Участие общественности в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели

В свою очередь, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предусматривает, что по решению местного собрания или органа территориального общественного самоуправления на территории города районного подчинения, поселка городского типа, сельсовета может проводиться сбор средств на финансирование и (или) возмещение расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Эта норма, как отмечают эксперты просветительского общественного объединения «Фонд им. Л. Сапеги», в ряде случаев находит свое применение. Однако она фактически превращается в дополнительное налогообложение граждан для решения местными органами власти первоочередных местных задач, реализация которых изначально должна была финансироваться из местного бюджета (благоустройство, развитие инфраструктуры; строительство дорог, электросети, водоснабжение)⁷⁶.

2.6. Сотрудничество НКО и местных органов власти в реализации государственных программ и планов действий

НКО упоминаются в качестве исполнителей некоторых государственных программ, планов, причем как на республиканском, так и на местном уровне. Так, в качестве соисполнителей отдельных мероприятий Национального плана действий по улучшению положения детей и охране их прав на 2017–2021 гг. указываются общественные объединения, без конкретного указания организаций⁷⁷. Общественные объединения указаны также в качестве соисполнителей некоторых мероприятий Национального плана действий по реализации положений Конвенции о правах инвали-

⁷⁶ Просветительское общественное объединение «Фонд им. Л. Сапеги». Участие граждан в местном самоуправлении (формы и механизмы).

⁷⁷ URL: <http://www.government.by/upload/docs/file1b3ddc50c947df13.PDF>



дов, Национального плана действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2011–2015 гг. В Межведомственном плане по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 гг. негосударственные некоммерческие организации в качестве соисполнителей не обозначены.

Примером государственной программы, в которой идет речь о взаимодействии с некоммерческими организациями, является Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения на 2016–2020 гг. Она предусматривает создание постоянно действующих комиссий по межведомственному взаимодействию и выполнению мероприятий по созданию безбарьерной среды жизнедеятельности инвалидов, ослабленных лиц с участием общественных объединений инвалидов; организацию и проведение культурных мероприятий с участием инвалидов, а также обеспечение участия творческих коллективов общественных объединений инвалидов в культурных мероприятиях в Республике Беларусь и за ее пределами и т. д. Подпрограмма «Молодежная политика» Государственной программы «Образование и молодежная политика на 2016–2020 гг.», утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2016 г. № 250, говорит о создании условий для реализации социально значимых и общественных инициатив молодежи, развития органов ученического и студенческого самоуправления, активизации деятельности детских и молодежных общественных объединений.

Вместе с тем в отдельных государственных программах отсутствует упоминание об общественных объединениях как соисполнителях мероприятий в рамках этих программ. Например, в Государственной программе «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 марта 2016 г. № 205.

На областном, районном уровнях Советами депутатов утверждаются программы социально-экономического развития



региона. К этим документам применяется тот же подход, что и для ряда других документов, касающихся важных вопросов развития и деятельности региона, описанных выше по тексту настоящего исследования: в некоторых из них идет речь об общественных объединениях, некоторые не упоминают о работе с общественными объединениями, некоторые, в том числе решения областных Советов депутатов, вообще не размещены на Национальном правовом Интернет-портале либо сайтах соответствующих исполкомов. Так, например, в Программе социально-экономического развития Минской области на период до 2020 г., утвержденной решением Минского областного Совета депутатов от 13 апреля 2017 г. № 206, говорится, что одной из приоритетных задач является оказание поддержки социально значимым и общественным инициативам молодежи, органам ученического самоуправления; активизация деятельности детских и молодежных общественных объединений. А также о том, что субъектами агротуризма совместно с общественными объединениями при поддержке Воложинского районного исполнительного комитета и международных организаций ведется активная работа по реализации проектов международной технической помощи в области туризма. Общественные объединения упоминаются также в Программе социально-экономического развития Гомельской области на 2016–2020 гг., утвержденной решением Гомельского областного Совета депутатов от 16 июня 2017 г. № 201. В то же время в Программе социально-экономического развития Могилевской области на 2016–2020 гг., утвержденной решением Могилевского областного Совета депутатов от 22 июня 2017 г. № 28-2, нет упоминания о работе с общественными объединениями. Программа социально-экономического развития Витебской области на 2016–2020 гг., утвержденная решением Витебского областного Совета депутатов от 6 апреля 2017 г. № 191, не размещена на Национальном правовом Интернет-портале и не опубликована на сайте Витебского облисполкома.

В программах социально-экономического развития районов упоминаются в основном молодежные и детские общественные объединения. Например, в Программе социально-экономического развития Ельского района на 2016–2020 гг., утвержденной решением Ельского районного Совета депутатов от 16 ноября



2017 г. № 124, Программе социально-экономического развития Чаусского района на 2016–2020 гг., утвержденной решением Чаусского районного Совета депутатов от 20 декабря 2017 г. № 43-1, Программе социально-экономического развития Лоевского района на 2016–2020 гг., утвержденной решением Лоевского районного Совета депутатов от 10 ноября 2017 г. № 152, и ряде других.

Общественные объединения упоминались в региональных программах и за предыдущий период. Например, в Программе демографической безопасности Брестской области на 2007–2010 гг., утвержденной решением Брестского областного Совета депутатов от 18 мая 2007 г. № 16, по мероприятиям относительно расширения сети анонимных кабинетов по медицинской и социальной реабилитации инъекционных наркопотребителей в качестве соисполнителей названы общественные объединения. В Программе развития образования Витебской области на 2006–2010 гг., утвержденной решением Витебского областного Совета депутатов от 29 ноября 2006 г. № 226, говорится о том, что важнейшим условием реализации программы является совместная деятельность городских и районных исполнительных комитетов, управления образования областного исполнительного комитета, работников системы образования, представителей науки и культуры, родителей, всех отраслей социальной сферы, общественных организаций.

На городском, районном, областном уровнях в 2009–2015 гг. был утвержден целый ряд программ государственной поддержки малого предпринимательства. В этих программах шла речь о взаимодействии с общественными объединениями предпринимателей.

Характерно, что государственные программы как на республиканском, так и на местном уровне если и упоминают некоммерческие организации, то речь идет об общественных объединениях. Получается, что с правовой точки зрения иные некоммерческие организации, к которым также относятся и ассоциации, фонды, негосударственные учреждения, работающие в области реализации государственной программы, остаются за границей ее реализации.



2.7. Иные формы взаимодействия НКО с местными органами власти

Участие в заседаниях местных органов власти и органов местного самоуправления

Как уже упоминалось в настоящем исследовании, Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» содержит норму о том, что заседания местных исполнительных и распорядительных органов проводятся в форме открытых заседаний, за исключением случаев обсуждения на них вопросов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. В таких случаях проводятся закрытые заседания. Данные органы самостоятельно определяют порядок подготовки и проведения ими открытых заседаний, в том числе размещения информации о проведении открытых заседаний и организации предварительной записи желающих присутствовать на них.

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» устанавливает, что сессия местного Совета депутатов проводится открыто и гласно, за исключением случаев, когда по решению Совета необходимо проведение закрытого заседания.

Порядок проведения заседаний местных органов управления и самоуправления устанавливается их регламентами. Регламенты в том числе содержат положения об участии в заседаниях этих органов приглашенных лиц. Многие из этих регламентов напрямую говорят о возможности участия в заседаниях представителей общественных объединений. Так, Регламент Слонимского районного Совета депутатов 27-го созыва содержит положение о том, что на сессии Совета могут присутствовать приглашенные члены райисполкома, руководители структурных подразделений райисполкома, организаций, расположенных на территории Слонимского района, представители общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений



по рассматриваемым вопросам, а также представители средств массовой информации.

Регламенты могут устанавливать и более подобные положения об участии представителей общественности в сессиях Советов депутатов. Так, Регламент Брестского городского Совета депутатов 28-го созыва⁷⁸ определяет, что в работе сессии Совета могут принимать участие депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, депутаты областного Совета депутатов от г. Бреста, представители государственных органов; по приглашению председателя Совета или по собственной инициативе (с предварительного согласия председателя Совета) — представители общественных организаций, религиозных конфессий, трудовых коллективов. О составе и количестве присутствующих, приглашенных председательствующий на сессии Совета в начале сессии Совета информирует депутатов. Депутаты Совета могут отказать в праве присутствовать в зале или участвовать в работе сессии конкретному приглашенному лицу или группе лиц. Решение в этом случае принимается открытым голосованием простым большинством присутствующих депутатов. Предложения и критические замечания, высказанные депутатами на сессии или переданные в письменной форме в секретариат, а также содержащиеся в заключениях постоянных комиссий, если они не получили разрешения на сессии или в решении Совета, в десятидневный срок рассматриваются председателем Совета и направляются соответствующим государственным органам, общественным организациям и должностным лицам, которые обязаны в месячный срок рассмотреть эти предложения и замечания и о результатах сообщить непосредственно депутату или постоянной комиссии, председателю Совета.

Таким образом, регламенты местных Советов депутатов, предусматривая возможность участия в заседаниях Советов только приглашенных лиц, отказа в присутствии приглашенному лицу нарушают Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении», который говорит об открытости и гласности сессий.

⁷⁸ URL: <https://city-brest.gov.by/регламент-брестского-городского-совета>



Участие представителей общественных объединений в работе постоянных и временных комиссий местных Советов депутатов

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» регламентирует создание в местных органах управления и самоуправления постоянных и временных комиссий. Он устанавливает, что постоянные комиссии Совета депутатов избираются из числа депутатов Совета для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Совета, а также организации и контроля за выполнением решений Совета и вышестоящих по отношению к Совету государственных органов. В Советах первичного уровня постоянные комиссии могут не образовываться. Закон определяет, что в заседании постоянной комиссии Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты, входящие в состав других постоянных комиссий данного Совета, приглашенные председателем комиссии эксперты и иные специалисты, а также депутаты других Советов при принятии решения, затрагивающего интересы граждан, проживающих на территории административно-территориальной единицы, в состав Совета которой избраны эти депутаты. Рекомендации, содержащиеся в решениях постоянных комиссий Совета депутатов, подлежат рассмотрению соответствующими государственными органами, иными организациями. О результатах рассмотрения таких рекомендаций и принятых мерах сообщается постоянным комиссиям Совета депутатов в месячный срок.

В регламентах местных Советов депутатов, как правило, также указывается на возможность участия в заседаниях постоянных комиссий экспертов, консультантов, не конкретизируя их принадлежность к юридическому лицу либо органу. Например, положение о привлечении по согласованию с руководителями организаций к работе постоянной комиссии Совета депутатов консультантов и экспертов с правом совещательного голоса содержится в Регламенте Новополоцкого городского Совета депутатов, утвержденном решением Новополоцкого городского Совета депутатов от 25 ноября 2014 г. № 40, Регламенте Камен-



нецкого районного Совета депутатов, утвержденном решением Каменецкого районного Совета депутатов от 7 марта 2018 г. № 6.

Обращения в государственные органы

Направление в органы государственной власти обращений является самой популярной формой взаимоотношений НКО с государством, в том числе на местном уровне. Данную форму сложно назвать полноценной формой взаимодействия НКО с государственными органами, однако ее использование позволяет НКО доносить свое мнение до государственных структур, получать информацию от них.

Ст. 40 Конституции предусматривает, что каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. При этом государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение, поданное в соответствии с требованиями закона, и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным. Основным нормативным актом, регулирующим процедуру подачи и рассмотрения обращений, является Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц». Закон определяет, что юридические лица имеют право на обращение в организации путем подачи письменных (за исключением замечаний и предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений), электронных или устных обращений. Устные обращения излагаются в ходе личного приема. При этом руководители организаций, в том числе местных органов власти, и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. Информация о времени и месте проведения личного приема, а при наличии предварительной записи на личный прием — о порядке ее осуществления должна размещаться в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом). Письменные обращения считаются рассмотренными по существу, если рассмотрены все изложенные в них вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и им направлены письменные ответы.



Коллективные обращения тридцати и более заявителей в организации по вопросам, входящим в их компетенцию, подлежат рассмотрению с выездом на место, если иное не вытекает из этих обращений.

Электронные обращения, поступившие в государственные органы и иные государственные организации, подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений. На официальном сайте государственного органа, иной государственной организации в глобальной компьютерной сети Интернет должна быть размещена информация о способе либо способах подачи электронных обращений в этот государственный орган, иную государственную организацию (направление на адрес электронной почты и (или) размещение в специальной рубрике на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет).

За нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц установлена административная ответственность. Отказ в приеме обращения гражданина или юридического лица, либо нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения, либо неинформирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения, либо неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, либо непринятие в пределах своей компетенции мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя влекут наложение штрафа в размере от четырех до десяти базовых величин.

Общественный контроль

Важным элементом при рассмотрении вопроса о взаимодействии НКО с органами государственной власти и местного самоуправления является институт общественного контроля, т. е. независимого контроля за деятельностью органов государственной власти. Общественный контроль является одной из форм гражданского участия. К числу инструментов общественного контроля в широком смысле можно отнести независимые средства массовой информации, право граждан на информацию, свободу выражения мнений и т. д.



В то же время общественный контроль в узком смысле — это деятельность некоммерческих организаций и групп граждан, направленная на достижение транспарентности работы органов государственной власти и местного самоуправления, учет общественного мнения, повышение эффективности государства, усиление его ответственности перед обществом и т. д. в целях прекращения и/или недопущения нарушения прав и законных интересов граждан. Институционализация процесса общественного контроля говорит о степени укорененности демократических изменений. На уровне СНГ принято Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников «О модельном законе «Об основах общественного контроля». Данный нормативный акт рассматривает общественный контроль как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в установленных формах для достижения нижеуказанных целей по наблюдению за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, и оценке этой деятельности. Цели общественного контроля:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.



Помимо таких форм взаимодействия НКО с органами государственной власти, как общественные обсуждения, общественные советы, уже рассмотренные в настоящем исследовании, общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, а также в иных формах.

В белорусском законодательстве понятие «общественный контроль» в настоящее время весьма размыто. Напрямую в нормативных актах данное понятие упоминается только по отношению к некоторым правоотношениям: общественный контроль за соблюдением законодательства об охране труда, контроль общественных объединений за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности. В то же время действует большой перечень нормативных актов, в той или иной степени регулирующих вопросы общественного контроля. Вопросы общественного контроля содержатся в законодательстве об охране окружающей среды, охране историко-культурного наследия.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 2006 г. № 1220 утверждено Положение о порядке осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности. В соответствии с данным положением контроль общественных объединений за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности, осуществляется путем участия представителей общественных объединений в составе общественных наблюдательных комиссий. Правом осуществления общественного контроля обладают только члены комиссий. Общественное объединение, выдвинувшее кандидатуру члена комиссии, направляет в Министерство юстиции (главное управление юстиции областного (Минского городского) исполнительного комитета) предложение об утверждении данной кандидатуры и представляет для утверждения характеристику и личный лист кандидата в члены комиссии по форме, утверждаемой этим министерством. Министерство юстиции (главное управление юстиции областного (Минского городского) исполнительного комитета) в срок, не превышающий тридцати календарных дней,



рассматривает предложение общественного объединения и принимает решение об утверждении кандидатуры члена комиссии либо об отклонении предложенной кандидатуры.

В законодательстве об охране окружающей среды предусмотрены такие дополнительные формы общественного контроля, как общественная экологическая экспертиза и общественные инспекторы. Так, общественная экологическая экспертиза осуществляется независимыми группами специалистов по инициативе общественных организаций, Советов народных организаций и граждан за счет их собственных средств или на общественных началах. Цели и принципы проведения общественной экологической экспертизы аналогичны целям и принципам государственной экологической экспертизы: определение уровня экологической опасности осуществления хозяйственной и иной деятельности, оценка соответствия планируемой, проектируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям природоохранного законодательства, определение достаточности и обоснованности предусматриваемых проектом мер по охране окружающей среды. Заключение общественной экологической экспертизы учитываются органами, осуществляющими государственную экологическую экспертизу, однако обязательного характера для государственных органов данное заключение не носит.



3. Рекомендации

3.1. Рекомендации республиканским органам власти

1. Содействовать развитию гражданского общества и привести законодательство об НКО в соответствие с международными стандартами свободы ассоциаций. Законодательство, регулирующее вопросы создания и деятельности НКО, разрабатывать в тесных консультациях с заинтересованными негосударственными некоммерческими организациями. Руководствоваться при работе над законодательством в этой области рекомендациями Аналитического отчета по проекту разработки предложений реформ, направленных на модернизацию законодательства в сфере правового регулирования некоммерческих организаций⁷⁹.

2. На уровне законодательства и практики обеспечить для заинтересованной общественности и всего населения в целом доступ на бесплатной основе к эталонной базе текстов нормативных правовых актов в электронном виде, включая банки данных правовых актов органов местного управления и самоуправления.

3. Исключить практику отказов в предоставлении информации в связи с необоснованным отнесением ее к информации ограниченного доступа. Создать эффективные механизмы контроля за соблюдением норм законодательства о доступе к информации, в том числе для выявления фактов ее необоснованного ограничения и привлечения к ответственности.

4. Законодательно закрепить порядок обязательного опубликования информации о планируемых к разработке проектах законодательных актов, а также разработанных концепций, обоснований и проектов законодательных актов.

5. Внести изменения в законодательство об информации, которые гарантировали бы среди прочего возможность запроса информации для всех физических лиц и организаций в соответ-

⁷⁹ В составе пакета предложений реформ, направленных на модернизацию законодательства в сфере правового регулирования НКО в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к конкурентоспособному обществу» (ПЕФОРУМ). URL: http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_SA13_2016ru_part_1.pdf



ствии с международными стандартами. Вернуться к рассмотрению вопроса о необходимости принятия в Республике Беларусь закона «О доступе к информации».

6. Разработать на основе анализа международного опыта в консультациях с заинтересованной общественностью и принять Закон Республики Беларусь «Об участии в принятии решений», сфокусированный на расширении возможностей для участия заинтересованной общественности, а не на введении ограничений.

7. Разработать с участием заинтересованных НКО концепцию закона и принять закон о взаимодействии государственных органов и негосударственных некоммерческих организаций.

8. Законодательно закрепить положения о недискриминационной и открытой системе финансирования негосударственных некоммерческих организаций из государственного бюджета на конкурсной основе, которая предусматривала бы публикацию данных об объемах выделенной НКО государственной поддержки, а также отчетов организаций-получателей по ее использованию. Внедрить на практике такой подход к финансированию НКО из республиканского и местных бюджетов на основе открытых конкурсов, который исключал бы коррупцию, нецелевое, неконтролируемое общественностью и неэффективное использование выделенных НКО бюджетных средств.

9. Законодательно закрепить понятие «общественный совет», отделив его функционально от иных форм коллегиальной работы консультативных структур при государственных органах, определив квоту представителей НКО в составе советов в 2/3 от общего числа членов. Включить в законодательство возможность инициирования НКО процедуры учреждения общественных советов (внесение предложений в государственные органы о создании общественных советов).

10. Закрепить в компетенции общественных советов возможность инициировать и (или) проводить общественные обсуждения по конкретным проблемам, входящим в сферу деятельности данного общественного совета. Возложить обязанность информационного и организационного содействия проведению таких мероприятий (в том числе через направление на эти меропри-



ятия своих официальных представителей) на государственные органы.

11. Учитывая рекомендации 7 и 8, разработать нормативный акт (внести соответствующий раздел при разработке закона об участии в принятии решений), устанавливающий в том числе:

- порядок избрания членов общественных советов от НКО;
- критерии для определения круга НКО, представители которых могут принимать участие в работе совета;
- возможность участия в общественных советах представителей НКО, определяемых самими организациями;
- порядок изменения состава общественных советов и ротации членов, порядок роспуска общественных советов;
- разграничение прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним;
- параметры участия общественного совета в разработке проектов нормативных правовых актов, включая доступ к проектам, концепциям и иным документам государственного органа, при котором создан совет;
- порядок ведения и опубликования протоколов заседаний общественных советов и общественных обсуждений, процедуру и порядок оформления их решений и иных результатов;
- процедуру контроля со стороны общественных советов и государственных органов, при которых они созданы, ответственности за выполнением решений, принятых при участии общественного совета, вынесенных на общественные обсуждения.

12. На уровне гражданского процессуального законодательства расширить возможности некоммерческих организаций независимо от предмета деятельности для использования судебных механизмов защиты прав и законных интересов граждан, общественных интересов в суде, включая право на подачу судебных исков в общественных интересах.

13. Отчитываться перед общественностью о ходе процесса консультаций, посвященных вопросам изменения законодательства, а также о результатах участия НКО в процессе принятия решений на государственном уровне.



14. Создать систему мониторинга и отчетности в сфере соблюдения обязательных стандартов гражданского участия.

15. При разработке законодательных актов, регулирующих гражданское участие, государственных программ, национальных планов использовать понятие «некоммерческие организации» или «негосударственные некоммерческие организации», а не только понятие «общественные объединения».

16. Изучить практику общественного (партиципаторного, инициативного) бюджетирования (бюджет гражданского участия) и рассмотреть возможность ее внедрения на уровне соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь.

17. Систематически проводить информационно-просветительские мероприятия (в том числе в рамках единых дней информирования) с привлечением экспертов НКО относительно важности гражданского участия, взаимодействия местных органов власти с НКО.

3.2. Рекомендации местным органам власти

1. Привести в соответствие с законодательством практику опубликования информации местными органами власти, в том числе по вопросам проведения общественных обсуждений, проведения открытых заседаний местных органов власти.

2. Как можно раньше привлекать негосударственные НКО к участию в процессе принятия решений и предоставлять им достаточно времени для подготовки, обсуждения и предоставления рекомендаций в связи с проектами нормативных актов.

3. Включать в составы общественных советов, созданных при исполнительных органах власти, в том числе в составы координационных советов общественных объединений, представителей некоммерческих организаций различной направленности в зависимости от их заинтересованности в участии в общественном совете.

4. Размещать информацию о созданных общественных советах в публичном доступе на белорусском и русском языках, в том



числе на сайтах местных органов власти, включая информацию о создании, составе и деятельности общественного совета.

5. Проводить общественные обсуждения по важным вопросам развития региона, в том числе программам социально-экономического развития, публиковать информацию по результатам общественного обсуждения, включая данные об учете мнения общественности.

6. Проводить анализ эффективности взаимодействия местных органов власти с негосударственными НКО и публиковать его результаты согласно заранее определенным и обнародованным критериям.

7. Включать в качестве соисполнителей в планы, программы, концепции на местном уровне представителей широкого круга негосударственных НКО.

8. Обеспечить открытость заседаний местных Советов депутатов и исполнительных комитетов для всех заинтересованных НКО.

9. Привлекать негосударственные НКО широкого спектра деятельности к разработке решений, программ, концепций на местном уровне. Разрабатывать ежегодные планы мероприятий с вовлечением негосударственных НКО различной направленности в мероприятия, направленные на устойчивое развитие региона.

10. Привлекать к работе постоянных комиссий местных Советов депутатов представителей заинтересованных негосударственных НКО.

11. Проводить анализ и публиковать информацию о результатах обсуждения с общественностью проектов решений, концепций, рассмотрения полученной информации в рамках общественного контроля.

12. Максимально широко с использованием различных средств, в том числе электронных, распространять информацию о процессе принятия решений на местном уровне в целях своевременного и полного информирования общественности.



3.3. Рекомендации организациям гражданского общества (НКО)

1. Формулировать общую позицию во взаимоотношениях с местными органами власти, в том числе создавая сети, коалиции, ассоциации негосударственных НКО (как имеющих государственную регистрацию, так и не имеющих государственной регистрации).

2. Включаться во все возможные формы взаимодействия с местными органами власти:

- участвовать в заседаниях местных Советов депутатов;
- делегировать и направлять своих представителей для участия в работе постоянных и временных комиссий местных Советов депутатов;
- направлять в местные органы власти предложения, заявления, запросы, необходимые для решения важных вопросов местного уровня;
- разрабатывать предложения и участвовать в общественных обсуждениях, требовать обратную связь по представленным в местные органы власти предложениям;
- инициировать создание общественных советов при местных органах власти, вносить предложения по организации их работы, выдвигать своих представителей в общественные советы и в органы общественного контроля.

3. Направлять местным органам власти предложения о включении НКО в реализацию государственных программ на местном уровне. Готовить рекомендации по проектам решений местных органов власти.

4. Инициировать разработку ежегодных планов мероприятий с привлечением заинтересованных НКО, направленных на развитие региона.

5. Проводить независимый общественный мониторинг принятия решений местными органами власти, участия общественности в процессе принятия решений.

6. Изучать формы взаимодействия общественности с местными органами власти, давать рекомендации по позитивным и негативным практикам.



7. Запрашивать информацию о результатах деятельности общественных советов, их составе, в том числе координационных советов общественных объединений.

8. Отчитываться перед общественностью о ходе консультаций, посвященных вопросам законодательства и практики, а также о результатах участия НКО в них.

9. Проводить мониторинг выполнения местными органами власти мер по реализации ими норм, касающихся взаимодействия с НКО, участия общественности в принятии решений, доступа к информации. Направлять местным органам власти информацию о выявленных нарушениях законодательства и случаях отступления от принципов гражданского участия, а также предложения по исправлению ситуации.

10. Публиковать информацию о нарушениях местными органами власти законодательства об участии общественности в принятии решений, позитивных и негативных практиках взаимодействия с местными органами власти.

11. Проводить анализ эффективности взаимодействия негосударственных НКО с местными органами власти, в том числе по вопросам реализации программ социально-экономического развития на местном уровне, участия негосударственных НКО в принятии решений.

12. Развивать собственный экспертный потенциал и уровень компетентности, в том числе через укрепление коалиций между организациями, представляющими заинтересованную общественность, и исследовательскими центрами («фабриками мысли»).

3.4. Рекомендации международным организациям

1. Включать в повестку дня своего взаимодействия с властями Беларуси вопросы о необходимости создания условий для полноценного диалога негосударственных НКО Беларуси с органами государственной власти, а также улучшения ситуации в области свободы ассоциаций, в том числе вопросы упрощения процедуры регистрации общественных объединений и фондов, отмены запрета на деятельность незарегистрированных организаций, исключения дискриминационных норм и практик в отношении



государственной политики в сфере НКО, совершенствования законодательства о доступе к финансированию. Привлекать негосударственные НКО Беларуси к консультациям по вопросам продвижения данной повестки дня.

2. Настаивать на важности участия некоммерческих организаций в процессе принятия решений в переговорных процессах с белорусскими властями.

3. При разработке новых программ, приоритетов больше привлекать негосударственные НКО, экспертов внутри страны.

4. Рассматривать белорусские негосударственные НКО как субъектов гражданского общества в качестве приоритетных партнеров в тех сферах, где НКО обладают необходимыми компетенциями, при выделении финансовой помощи, поддерживать практику их вовлечения в проекты и программы, реализуемые государственными органами и организациями.

5. Выступать в роли площадки для взаимодействия (диалога) органов государственной власти (включая местные органы власти) и некоммерческих организаций как субъектов гражданского общества.

6. Отказаться от практики принудительного включения органов местной власти в качестве соисполнителей проектов, реализуемых негосударственными НКО за счет средств иностранной помощи и международной технической помощи.

7. В рамках механизмов поддержки государственно-общественного партнерства в Беларуси определить критерии для оценки эффективности партнерства и регулярно публиковать объективные информационные материалы о программах, мероприятиях и результатах такого партнерства.

8. Включать представителей белорусских негосударственных НКО в мониторинг и оценку проектов, реализуемых за счет иностранной безвозмездной и международной технической помощи.



Арганізатары праграмы «Разам да справы!»

«Будзьма беларусамі!» — агульнабеларуская грамадская культурніцкая кампанія, асноўнай мэтай якой з’яўляецца развіццё беларускага грамадства на глебе нацыянальных каштоўнасцяў, якія грунтуюцца на павазе да нашай культуры, гісторыі і народа.

Праз усе свае мерапрыемствы кампанія імкнецца прадэманстраваць, што беларуская культура сучасная і перспектыўная, а беларуская мова — якасны сродак камунікацыі.

Сярод найбольш адметных і вядомых праектаў кампаніі і яе партнёраў — анімацыйны фільм «Будзьма беларусамі!» (альбо «Гісторыя Беларусі за 5 хвілінаў»), штогадовы фестываль беларускамоўнай рэкламы і камунікацыі «Аднак!», выдавецкая серыя «Не маўчы па-беларуску!», камунікацыйныя праграмы «Пяцісотгоднасць», «Краіна цмокаў» і «Культура паляпшае жыццё», мультымедыйныя праекты «Край|бу» і «Чорна-белыя вершы», музычны праект «Перазагрузка».

Кампанію падтрымліваюць вядомыя музыкі, літаратары, творцы, спартоўцы, грамадскія актывісты, лідары меркаванняў, прадстаўнікі грамадзянскай супольнасці і бізнесу. Адным словам, усе тыя, хто хоча бачыць сваю краіну квітнеючай і прыкладае для гэтага намаганні.

Болей інфармацыі пра кампанію «Будзьма беларусамі!», у тым ліку пра праграму «Разам да справы!», — на сайце budzma.by.



Школа маладых менеджараў публічнага адміністравання SYMPA — гэта адукацыйны і даследчы цэнтр.

Мэта дзейнасці SYMPA — прасоўванне рэформы сістэмы публічнага адміністравання ў Беларусі ў адпаведнасці з сучаснымі прынцыпамі і практыкамі, сярод якіх можна вылучыць наступныя: празрыстасць, інклюзіўнасць, падсправаздачнасць, эфектыўнасць.

Асноўныя віды дзейнасці SYMPA — гэта адукацыя, даследаванні і маніторынг публічных фінансаў і дзяржзакупак.

Болей інфармацыі пра SYMPA — на сайце sympa-by.eu.





Об авторах

Ольга Смоляноко, юрист, выпускница факультета международного права и международных экономических отношений Международного института трудовых и социальных отношений, магистр политических наук (ЕГУ), выпускница Высшего международного курса по правам человека Хельсинкского фонда по правам человека (Польша). В настоящее время директор просветительского учреждения «Центр правовой трансформации». Ольга Смоляноко является экспертом по свободе ассоциаций. В качестве тренера провела многочисленные семинары в области прав человека, правового регулирования некоммерческих организаций, автор ряда публикаций и монографий по вопросам некоммерческого права.

Юрий Чаусов, юрист, политолог. Юриисконсульт исполнительного бюро Ассамблеи неправительственных демократических организаций Беларуси. Член редакционного совета журнала «Палітычная сфера». Область профессиональных интересов: институты белорусской политической системы, права человека и свобода ассоциаций, правовые условия деятельности некоммерческих организаций.

Авторы как эксперты указанных организаций в первой из этих ролей имеют большой опыт консультирования НКО по практическим вопросам их деятельности, многие из которых связаны с взаимодействием с местными органами власти, в том числе с вопросами включения в процессы принятия решений на местном уровне и в различные механизмы общественного участия. В своей исследовательской и экспертной роли авторы также накопили достаточно большой объем как теоретических, так и эмпирических материалов по данному предмету. В качестве таковых следует в первую очередь назвать ежегодные обзоры положения со свободой ассоциаций и правовых условий для деятельности НКО в Республике Беларусь, а также периодические альтернативные отчеты в международные органы по правам человека, относительно недавнее комплексное политико-правовое исследование работы общественных советов.

Рэгіянальная праграма «Разам да справы!»

Праграма «Разам да справы!» была распрацавана і ажыццяўлялася грамадскай культурніцкай кампаніяй «Будзьма беларусамі!» і Школай маладых менеджараў публічнага адміністравання SYMPA адмыслова для развіцця рэгіёнаў Беларусі. Распачалася яна ў 2016 годзе і ставіла за мэты палепшыць грамадскай, культурніцкай і сацыяльнай прасторы ў нашых гарадах, вёсках ды мястэчках, спрыянне паглыбленню супрацоўніцтва паміж рознымі супольнасцямі, а таксама павышэнне адказнасці і актывізму ў мясцовых жыхароў.

За тры гады ў межах праграмы адбыўся шэраг мерапрыемстваў: абмеркаванні, конкурсы, сустрэчы з беларускімі і замежнымі экспертамі, якія дзяліліся сваім пазітыўным досведам у самых розных галінах:

- адкрытыя дыскусіі (ток-шоу) — пляцоўкі, дзе абмяркоўваліся надзённыя пытанні для таго ці іншага рэгіёна з удзелам не толькі прадстаўнікоў грамадскасці, але і прадстаўнікоў дзяржаўных установаў і ўладаў;
- кірмашы праектаў і конкурсы ідэй, праз якія былі рэалізаваныя многія цікавыя ды арыгінальныя ідэі па ўсёй Беларусі. Яны спрыялі развіццю мясцовых супольнасцяў, вырашалі сацыяльныя праблемы, задавальнялі культурніцкія патрэбы і шмат іншага;
- Школа мэраў рыхтавала маладых лідараў лакальных супольнасцяў і дазваляла актывістам наладзіць дыялог з мясцовымі ўладамі;
- прэс-клубы сталі выдатнай камунікацыйнай і адукацыйнай пляцоўкай для мясцовых журналістаў і актывістаў;
- кансультацыі спецыялістаў далі магчымасць мясцовым актывістам атрымаць практычную дапамогу ў рэалізацыі сваіх ініцыятыў;
- адукацыйныя візіты і майстар-класы дазволілі ўдзельнікам з Беларусі пазнаёміцца з досведам паспяховай супрацы ўладаў і грамадскага сектара ў Грузіі, Польшчы, Малдове.

18+

Производственно-практическое издание

Смолянко Ольга, Чаусов Юрий

**Взаимодействие местных органов власти
и некоммерческих организаций в Беларуси:
правовое регулирование и практика**

Ответственный за выпуск *Г. Винярский*

Редактор *А. Спритнич*

Вёрстка *Л. Городецкой*

Корректор *А. Спритнич*

Подписано к печати 14.03.2019. Формат 84×108 1/32.

Бумага офсетная. Печать цифровая

Усл. печ. л. 7,56. Уч.-изд. л. 6,81.

Тираж 500 экз. Зак. .

ЧУП «Книгосбор».

Свидетельство о государственной регистрации издателя, производителя,
распространителя печатных изданий № 1/377 от 27.06.2014.

Ул. Я. Лучины, 38-93, 220112, Минск.

Тел./факс (017) 207-62-33, тел. (029) 772-19-14, 682-83-86.

E-mail: bkniha@tut.by

Напечатано с оригинала-макета заказчика в ЗАО «Оргстрой».

Свидетельство о государственной регистрации издателя, производителя,
распространителя печатных изданий № 2/182 от 15.02.2016.

Ул. Берестянская, 16, 220034, Минск.