

Мирослав Кобаса

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ – КАК ПРЕВРАТИТЬ МИФ В РЕАЛЬНОСТЬ

аналитический документ

СОДЕРЖАНИЕ

1. Краткое изложение состояния местного самоуправления в Беларуси
 - 1.1. Система местного самоуправления в Республике Беларусь
 - 1.2. Конституционная модель власти
 - 1.3. Европейская Хартия местного самоуправления
 - 1.4. Основные условия для проведения реформы
2. Изложение базовых проблем и постановка задач для их решения
 - 2.1. Изложение базовых проблем
 - 2.2. Описание задач для решения проблем
3. Прогнозные варианты развития ситуации в сфере местного самоуправления в Беларуси
 - 3.1. Вариант 1. «Сохранение статус-кво»
 - 3.2. Вариант 2. «Имитация реформ»
 - 3.3. Вариант 3. «Реформа»
4. Анализ вариантов
 - 4.1. Вариант 1. «Сохранение статус-кво»
 - 4.2. Вариант 2. «Имитация реформ»
 - 4.3. Вариант 3. «Реформа»
5. Выводы и рекомендации
 - Выводы
 - Рекомендации.

Литература

Приложения



1. Краткое изложение состояния местного самоуправления в Беларуси

1.1. Система местного самоуправления в Республике Беларусь

Развитие событий, начиная с 1990 года, как в СССР, так и после его распада, внушало оптимизм и ощущение неизбежности реформ. В полной мере это ощущение относилось и к сфере местного самоуправления. Закон «Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в БССР», принятый в 1991 году, передавал власть на местном уровне от партийных органов и исполкомов Советам и создавал реальные предпосылки для развития местного самоуправления.

Однако, начиная с 1994 года, в Беларуси процесс становления и развития местного самоуправления сначала приостановился, а затем и вовсе пошёл вспять.

В 1995 году начала выстраиваться «вертикаль» исполнительно-распорядительных органов (исполкомов): через «делегирование» полномочий Советов исполкомам увеличивалась компетенция последних, сокращалось политическое, экономическое и кадровое влияние Советов на исполкомы; в Конституцию и законы были внесены изменения, в результате которых исполкомы были выведены из подчинения Советов и переподчинены Президенту и Правительству.

В результате, к 1999 году была выстроена, а дельнейшем только усиливалась государственная «вертикаль» местных органов управления.

Таким образом, в Республике Беларусь была построена система местной и региональной власти, базирующаяся на принципах **государственной теории местного самоуправления** (авторы – немецкие учёные Рудольф Гнейст и Лоренц Штейн, середина 19-го века). Главные постулаты этой теории можно представить следующим образом:

- **местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – по сути местные органы государственной власти;**
- **сфера деятельности местного самоуправления - выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, помимо сформулированных государством;**
- **всякое публичное управление есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления - не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.**

1.2 Конституционная модель власти

Концепция Конституции Республики Беларусь в отношении местной демократии предполагает наличие двух видов местной власти (Раздел 5, статьи 117-124). В Конституции они обозначены следующим образом:

- а) местное управление;
- б) местное самоуправление.

Под «местным управлением» понимается деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчинённых и подотчётных непосредственно Президенту Республики Беларусь (статья 119 Конституции РБ).

Под «местным самоуправлением» понимается деятельность местных Советов депутатов, избираемых гражданами на 4 года (статья 118 Конституции РБ).

Конституция прямо устанавливает соподчинённость по вертикали как исполнительно-распорядительных органов, так и Советов, вводя понятия «вышестоящий исполнительно-распорядительный орган» и «вышестоящий представительный орган» (статья 122). При этом высшим уровнем власти для исполнительно-распорядительных органов является Президент Республики Беларусь, для представительных органов – Парламент, Национальное Собрание Республики Беларусь.

Таким образом, в Республике Беларусь конституционно закреплена модель власти, состоящая из двух соподчинённых вертикалей – представительной власти и исполнительной власти, что отражено на Схеме 1 (см. приложение).



ние 1). Данная модель по своим внешним признакам близка к советской модели организации местной власти с одним существенным отличием. В соответствии с Конституцией СССР 1977 года (статья 149 Конституции СССР) местные исполнительные органы власти формировались местными Советами народных депутатов, были им подконтрольны и подотчетны. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, местные исполнительные органы формируются Президентом Республики путем назначения руководителей соответствующих органов либо определения порядка такого назначения. Таким образом, можно сделать парадоксальный вывод о том, что советская система организации власти на местах более соответствовала духу Европейской Хартии местного самоуправления, чем ныне существующая в Республике Беларусь система.

1.3 Европейская Хартия местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985 года. Этот документ подписан и ратифицирован 44 из 47 государств-членов Совета Европы (по состоянию на 04.05.2010 г.).

Европейская Хартия местного самоуправления – это международный правовой акт, который представляет собой конечный результат целого ряда инициатив и многолетней работы в рамках Совета Европы. Хартия является одним из главных источников муниципального права европейских стран, идущих по пути развития местного самоуправления в современной Европе.

Как отмечено в научно-практическом комментарии к Конституции Республики Беларусь под ред. Г.А. Василевича (ст. 117), **следование Европейской Хартии местного самоуправления, в которой наиболее полно изложены понятие и принципы местного самоуправления, является одним из условий вступления государства в Совет Европы¹.**

Конечно, в процессе подготовки к вступлению Беларуси в Совет Европы встанет вопрос о подписании и ратификации Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления. Каждая страна, присоединившаяся к Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с п.1 ст.12 Хартии **обязуется считать себя связанной требованиями, которые изложены, по меньшей мере, в двадцати пунктах из тридцати**, присутствующих в части I Хартии.

Из анализа мнений и статей ряда белорусских и зарубежных специалистов в сфере местного самоуправления следует, что белорусская система местного самоуправления и Европейская Хартия базируются на двух разных теориях. Как уже указывалось выше, система местного самоуправления, созданная и функционирующая в Республике Беларусь, основана на государственной теории местного самоуправления. Принципы и нормы Европейской Хартии сформулированы в духе теории дуализма – сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата.

Поскольку Республика Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993г.), то на нее распространяется содержание ч. 3 ст. 2 Уставной резолюции CM/RES (2007)6 «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года: «...Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и добивается того, чтобы, в частности, на практике осуществлялись принципы Европейской Хартии местного самоуправления».

С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления (документ CG/INST (7)33 rev2), которая занимается постранным мониторингом внедрения положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены.

1. Кроме присоединения к Европейской Хартии местного самоуправления к странам-кандидатам на вступление в Совет Европы предъявляются и другие требования. К ним относится подписание и ратификация Конвенции по защите прав и основных свобод, отказ от применения смертной казни и ряд других требований, которые в данном документе не рассматриваются.

1.4 Основные условия для проведения реформы

Для того, чтобы реформа была эффективна, должны одновременно присутствовать четыре основных фактора:

- политическая воля лидеров, т.е. решительное желание провести изменения;
- знания экспертов, необходимые для определения целей и способов их достижения;
- общественная поддержка или, по крайней мере, согласие на проведение изменений;
- люди, подготовленные к практическому введению реформ в жизнь.

Из приведенных факторов в Беларуси сейчас присутствует только второй фактор (и то – если оценивать с определенной долей оптимизма). Формирование остальных факторов – это определенный процесс, в результате которого и возникают условия для осуществления реформы.

Можно поставить вопрос: начинать ли реформу сейчас, или надо подождать, когда к ней будут готовы люди и общество?

Да, люди и общество не готовы, но они не могут научиться демократии по книжкам. Общество может учиться, только принимая участие в функционировании новой системы. Мы считаем, что откладывание реформ «на потом» означает отказ от реформ. залогом успеха является не затягивание момента начала реформ, а ускорение эволюции общественного сознания, оказание обществу поддержки в приспособлении к новому строю и использовании шансов, которые новый строй предлагает.

Ключевое значение в этом процессе имеют программы, направленные на развитие гражданского общества.



2. Изложение базовых проблем и постановка задач для их решения.

Как показала практика, реализация государственной теории местного самоуправления приводит к появлению административной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, а в крайних вариантах (например, в Беларуси) она приводит даже к **полному исчезновению местного самоуправления, его замене местным государственным управлением**. Государственная модель, безусловно, отличается эффективностью в том плане, что обеспечивает практически полное подчинение управляемого субъекта управляющему и, как следствие – стопроцентную реализацию на местном уровне принимаемых сверху решений. Но данная модель редко становится эффективной в более широком смысле: она не становится успешно функционирующей, она не пользуется поддержкой населения. Граждане не получают в рамках этой модели реальных возможностей управлять местными делами. Должностные лица (более правильно – местные государственные чиновники) не исходят в своих действиях из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих уровней государственной власти. Но центральная власть в силу естественных причин (удалённость, концентрация на проблемах другого порядка и пр.) вряд ли может досконально представлять себе местные проблемы, поэтому принимаемые ею решения часто далеки от оптимальных. Они исполняются, но часто не приносят гражданам пользы. В силу этого растёт недовольство населения местной властью, а в случае неблагоприятной социально-экономической ситуации в государстве может привести и к массовым протестным выступлениям. Наконец, данная модель не может быть признана соответствующей демократическим стандартам управления.

2.1. Изложение базовых проблем

Исходя из конкретной ситуации, сложившейся в Беларуси, а также основываясь на изложенном выше, базовыми проблемами в сфере местного самоуправления в Республике Беларусь являются:

- 2.1.1. отсутствие политической воли для проведения реформы;
- 2.1.2. наличие централизованной модели управления на региональном и местном уровне;
- 2.1.3. несоответствие белорусского законодательства Европейской Хартии местного самоуправления;
- 2.1.4. отсутствие официально принятых концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь;
- 2.1.5. несоответствие принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам;
- 2.1.6. низкий уровень подготовки кадров в сфере местного самоуправления;
- 2.1.7. потеря традиций местной общины и гражданского общества, чрезмерная бюрократизация форм прямой демократии, непрозрачность деятельности местных органов власти.

2.2. Описание задач для решения проблем

2.2.1. Формирование политической воли

Эту задачу можно условно разделить на два этапа:

- **Первый этап.** Главной целью его является получение согласия на проведение реформ от политических лидеров правящей группы.

При реализации этого этапа усилия должны быть направлены на программы и формирование соответствующих взглядов внутри правящей группы. Содействовать и влиять на это, с одной стороны, могут внешние условия (общее или чрезвычайное развитие политической, экономической, социальной и иной ситуации внутри страны и за ее пределами). С другой стороны, подобное влияние и содействие может быть оказано посредством лоббистской деятельности организаций и структур гражданского общества, активности средств массовой информации, или же вследствие переоценки взглядов внутри самой правящей группы (в связи с ее персональным обновлением, выражением отдельными лицами личных амбиций статусного и материального характера, повышением уровня восприятия и осознания существующих проблем).

- **Второй этап** начинается тогда, когда правящая группа готова принять решение об инициировании реформы. На этом этапе необходимо получить согласие других политических групп и общества.

При реализации второго этапа усилия должны быть направлены на политические партии вне правящей груп-



пы, на структуры гражданского общества и непосредственно граждан. Инициаторами и исполнителями этой работы является правящая группа и подвластные ей соответствующие государственные органы и институты.

2.2.2. Децентрализация власти. Принцип субсидиарности.

Как показывает исторический опыт, централизованная система управления не справляется с основной задачей власти – обеспечение своим гражданам достойного уровня жизни.

В любом правовом демократическом государстве одним из исходных условий наличия в системе власти института местного самоуправления является децентрализация власти. В самом общем смысле децентрализация представляет собой **передачу определенного объема властных полномочий от государственных органов местным выборным органам (органам самоуправления) и наделение их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.**

Децентрализация государственной власти есть одна из ключевых проблем при осуществлении реформы управления на местном уровне. Сложность заключается в том, чтобы найти надлежащий баланс между децентрализацией государственной власти и самостоятельностью органов местного самоуправления, отвечающей реальным условиям и уровню развития общества.

Теории современного конституционализма исходят из того, что государство должно пониматься как общее достояние всех граждан, целью которого является создание оптимальных условий для всестороннего развития и, прежде всего, следующих:

- обеспечение основ благосостояния;
- обеспечение правопорядка;
- обеспечение условий развития культуры;
- гарантия внутренней и внешней безопасности.

Таким образом, функцией государства является не «управление», а создание стабильных и безопасных условий для деятельности частных лиц, предприятий и объединений граждан. Развитие государства и общества является не результатом деятельности администрации, а суммой результатов действий отдельных лиц и организаций общественно-экономической жизни. Государство может или облегчить, или же усложнить это развитие. Государство может стать причиной того, что достигнутые результаты будут преумножены или же растрчены впустую, но, конечно, оно не может заменить собой активность самостоятельных субъектов.

Современное государство должно заниматься только тем, чем оно обязано заниматься. То, что выходит за рамки его основных функций, должно быть им передано другим субъектам, которые будут это делать гораздо лучше, дешевле и эффективней. Таким образом, речь идет о совершенно иной философии государства, согласно которой оно должно принципиальным образом ограничить свои функции. Это означает не только приватизацию в экономике, но и далеко идущую дерегуляцию и ограничение вмешательства администрации в различные сферы общественной жизни. Охват деятельности и ответственности государства нужно резко сузить.

Государство – это не только Правительство и его администрация. Не все функции должны исполняться центральной администрацией. В основе подобного подхода лежит **принцип субсидиарности**. Данный принцип считается одной из основ организации современного демократического государства.

Принцип субсидиарности, определяющий человека как основной субъект всякой активности, гласит, что другие институты должны создаваться как вспомогательные по отношению к его действиям. Следовательно, сельсовет должен заниматься тем, чего отдельный человек вместе со своей семьей осуществить не может. В свою очередь, районные власти должны рассматриваться как вспомогательные по отношению к сельсовету, а областные – по отношению к районным властям.

Этот же принцип относится также к государству и правительству. Государство должно исполнять вспомогательные функции по отношению ко всем институтам и организациям, действующим в его рамках и служащим интересам граждан. Институты «надстраиваются» там, где менее крупные организации, расположенные ближе к гражданину, не в состоянии выполнить более сложные задачи.

Принцип субсидиарности означает отказ от иерархической зависимости субъектов. Ведь нельзя требовать, чтобы «низшая» единица подчинялась «высшей», если эта последняя должна быть только вспомогательной по отношению к «низшей». Это утверждение имеет фундаментальное значение для организации структур современного правового государства.



К сожалению, и предыдущий социалистический строй, и действующая в Беларуси система власти и управления глубоко внушили обществу обратное: например, что председатель райисполкома – это начальник председателя сельского исполкома, а министр – начальник их обоих. С этим связана убежденность, что чиновник из центра обладает большей властью и значением, чем чиновник регионального и местного масштаба. На самом же деле, роль председателя райисполкома является вспомогательной по отношению к задачам председателя сельского исполкома, а чиновник из центра должен помогать органам самоуправления и заниматься только теми вопросами, которые они сами не могут решить.

Принцип субсидиарности определяет разделение полномочий. Принятие принципа, гласящего, что государство является вспомогательной организацией, означает необходимость децентрализации и передачи полномочий «вниз». Необходимо также отделять децентрализацию от деконцентрации.

Децентрализация – это **передача власти и средств между автономными единицами**, тогда как деконцентрация – это **передача полномочий вниз в рамках той же самой системы управления**. «Деконцентрированные» полномочия можно в любой момент вернуть обратно. Ответственность за их надлежащее использование остается в ведении того же центра, который передал выполнение определенных задач подчиненной себе единице для повышения эффективности.

В случае с реальной децентрализацией дела обстоят иначе. Передача полномочий и ответственности происходит в этом случае не в результате одностороннего решения, а как эффект изменения законодательства или заключения двустороннего соглашения, охватывающего передачу полномочий вместе с ответственностью за реализацию определенных задач. Обратное перемещение полномочий требует новых изменений в законодательстве или соответствующего двустороннего соглашения.

Очевидно, что в случае с административными реформами речь идет о децентрализации, а не о деконцентрации. Первая изменяет институциональный строй государства, тогда как вторая – только способ выполнения задач. И в этом принципиальное отличие децентрализации от деконцентрации.

2.2.3. Приведение белорусского законодательства в сфере местного самоуправления в соответствие с принципами и нормами Европейской Хартии местного самоуправления

Отношение норм Конституции РБ к положениям Хартии

Правовая основа, установленная Конституцией РБ в отношении местного самоуправления, не основана на принципах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления. Наиболее принципиальные различия касаются определения сущности местного самоуправления и его ответственности за решение вопросов местного значения. В таблице 1 (см. приложение 2) дано сравнение норм Хартии и Конституции РБ.

Наличие в Конституции Республики Беларусь противоречий и несоответствий принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления препятствует движению Республики Беларусь в сторону общеевропейской интеграции. Вместе с тем, ст. 8 Конституции устанавливает запрет на заключение международных договоров, которые ей противоречат. Как известно, европейские хартии в целом и Европейская Хартия местного самоуправления в частности, имеют статус международных конвенций или договоров. Учитывая тот факт, что целый ряд норм Хартии вступает в противоречие с положениями Конституции РБ, ратификация Европейской Хартии местного самоуправления Республикой Беларусь по формальным основаниям невозможна без изменения соответствующих конституционных норм.

Вместе с тем, при наличии политической воли, большую часть противоречий можно было бы устранить путем внесения изменений и дополнений в Конституцию. Тем более, что в соответствии со ст. 140 Конституции Республики Беларусь, внесение изменений и дополнений к Разделу V «Местное управление и самоуправление» не требуют проведения референдума, а могут быть приняты Парламентом (ст. 139 Конституции РБ).

Также представляется важным оценить белорусское законодательство в сфере местного самоуправления на примере двух законов: Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 года № 108-З и Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-З, как с точки зрения их соответствия нормам Европейской Хартии местного самоуправления, так и с позиций проявления той самой политической воли, нацеленной на интеграцию в общеевропейское пространство.



Анализ соответствия норм Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» положениям Европейской Хартии местного самоуправления.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в Республике образованы три соподчиненных друг другу территориальных уровня местной власти (см. схему 2, приложение 3). Все территориальные уровни имеют идентичную организационную структуру органов местного управления и местного самоуправления (за исключением города Минска и городов с районным делением, где на уровне районной власти образуются районные администрации, а Советы депутатов не избираются).

Организационная структура местной власти (за исключением городов с районным делением) представлена на схеме 3 (см. приложение 4).

На схеме 3 (см. приложение 4) видно, что исполнительно-распорядительные органы – исполкомы - действуют по принципу двойного подчинения. Это подразумевает, что не только сами исполкомы подчинены по вертикали друг другу (административная вертикаль власти), но и их структурные подразделения подчинены аналогичным структурным подразделениям вышестоящего исполкома (отраслевая вертикаль власти). **Исполкомы подотчетны вышестоящим исполкомам, но не населению.** Советам депутатов исполкомы подчинены только по вопросам, входящим в компетенцию Советов.

Отраслевое подчинение означает, что практически все исполкомы должны иметь один и тот же набор структурных подразделений. Другими словами, Закон, не устанавливая этого прямо, фактически вводит единую для исполкомов всех трех уровней структуру.

Данный подход был широко распространен в советский период, когда от деятельности местных властей не требовалось ничего, кроме исполнения директив, спускаемых сверху. Нижестоящие исполнительные органы являлись тогда, по сути, территориальными агентами вышестоящих исполнительных органов, имели ограниченную степень свободы действий и сильное административное влияние на представительные органы – Советы народных депутатов. Такая схема в условиях свободного рынка показала себя крайне неэффективной, неспособной реагировать на вызовы времени. Необходимость четкого разграничения полномочий между уровнями власти, переход к пониманию смысла власти как услуги, оказываемой гражданам за счет уплачиваемых ими налогов, привели к тому, что многие постсоветские страны были вынуждены отказаться от применения этой схемы в пользу демократических стандартов.

Переходя к постатейному анализу текста Закона, необходимо пояснить метод, который применялся в процессе исследования. За основу был принят текст действующего Закона, оформленный в виде таблицы 2 (см. приложение 5). Сравнение с положениями Европейской Хартии местного самоуправления производилось как по букве положений Хартии (анализ сопоставимых по содержанию статей) так и по ее духу (анализ последствий, вытекающих из применения той или иной нормы Закона на предмет их сравнения с положениями Хартии). Для более адекватного отражения положений Хартии рядом с русским ее вариантом представлен вариант Хартии на английском языке. Результат сравнения норм Закона и положений Хартии отображен в графе «Комментарии».

Аналізу подвергнуты только те статьи Закона, которые определяют экономические, организационные, политические основы местной власти в Республике Беларусь. Вспомогательные статьи Закона либо нормы, производные от его основных положений, не были предметом данного анализа. В любом случае, графа «Комментарии» содержит указание на причину отказа от исследования данной нормы.

Анализ соответствия норм Бюджетного Кодекса Республики Беларусь положениям Европейской Хартии местного самоуправления

При постатейном анализе Бюджетного кодекса (см. таблицу 3, приложение 6) применен тот же метод исследования, что и при анализе норм Закона «О местном управлении и местном самоуправлении в Республике Беларусь». Невысокая доля исследуемых статей в общем объеме статей Кодекса определяется тем, что основной массив его норм касается государственного бюджета и государственных финансов и не затрагивает вопросы местного управления и самоуправления. Столь незначительное внимание, уделяемое в Бюджетном кодексе региональному и местному уровню власти, свидетельствует, как минимум, о двух вещах.

Первая заключается в том, что применяемая в Республике Беларусь концепция соподчиненности всех уровней власти включает местные власти в систему государственных органов. В связи с этим, все нормы, определяющие порядок деятельности центральных органов власти в финансовой и бюджетной сферах, распространяются и на



органы местного самоуправления, что, исключает необходимость специального регулирования деятельности этих органов в рамках Бюджетного кодекса.

Во-вторых, исходя из норм Бюджетного кодекса можно сделать вывод о заниженной роли местных органов власти в принципе: какие бы решения в бюджетных вопросах ни принимали органы местного самоуправления, какие бы действия не предпринимали, результат будет примерно одинаков. Все дополнительно полученные средства, превышающие объем доходов, определенный по установленным государством нормативам, будут изъяты в пользу центрального правительства, и им же будут компенсированы все недостающие средства.

По сути, логика Бюджетного кодекса заключается в том, что **финансовые ресурсы местных властей, называемые в Кодексе местными бюджетами, на практике являются сметами расходов**, утверждаемыми центральным правительством через жесткое нормирование стоимости коммунальных услуг.

2.2.4. Подготовка концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь.

С целью совершенствования институциональных механизмов управления государством необходимо разработать единый подход к эволюционному развитию местного самоуправления.

Отсутствие такого подхода негативно сказывается на развитии соответствующего законодательства, на разработке, взаимосвязи и практическом внедрении некоторых как общенациональных, так и региональных программ, на совершенствовании административно-территориального устройства и т.д.

Так, при реализации «Государственной программы развития и возрождения села» примерно третья часть агрогородков расположена в населённых пунктах, не являющихся административными центрами сельсоветов. В отдельных областях проведена работа по оптимизации административно-территориального устройства, например, в Витебской области, и планируется в Могилёвской, но нет единого, официально утверждённого подхода к решению данной задачи. Методом объединения городов, районов и сельских Советов сокращаются административно-территориальные единицы. При этом возникали ситуации, когда представительные органы (Советы) были упразднены, а исполнительно-распорядительные (исполкомы) продолжали работать (например, г. Борисов, г. Заславль).

Набирает динамику процесс объединения сельских Советов. **В результате, за период с 18.05.2006 г. по 25.04.2010 г. количество сельских Советов сократилось на 97 единиц!** Как происходит этот процесс, какие критерии при этом учитываются, выполняются ли какие-то научные организационно-экономические исследования, унифицирован ли этот процесс в масштабах государства, имеются ли какие-либо рекомендации или положения, подготовленные и принятые соответствующими органами – эти и многие другие вопросы остаются открытыми.

В это же время, ещё в 29.09.2000 г (!) Съездом депутатов Советов депутатов Республики Беларусь была принята Резолюция, в п. 3 которой записано: «Считать необходимым, опираясь на научные исследования проблем местного управления и самоуправления, обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь...».

При этом необходимо особо подчеркнуть, что в основу Концепции должна быть положена модель системы местного самоуправления, основанная на принципах и нормах Европейской Хартии. Для реализации Концепции необходимо разработать и утвердить список необходимых мероприятий (включая разработку соответствующей правовой базы и создание экономической основы местного самоуправления), составить график их реализации и определить ответственных за их выполнение.

2.2.5. Несоответствие принципов организации и проведения местных выборов демократическим стандартам

Как уже отмечалось ранее, одним из основных и принципиальных отличий местного самоуправления от государственного управления является способ формирования структур публичной власти: органы местного самоуправления избираются гражданами, а органы государственного управления формируются через их назначение вышестоящими органами государственного управления.

Кроме того, местные выборы – это форма проявления народовластия в целом, и форма непосредственного участия граждан в местном самоуправлении в частности.

Начиная с осени 1996 года, результаты всех состоявшихся избирательных кампаний не были признаны между-



народными организациями из-за многочисленных нарушений существующих демократических стандартов.

Наиболее проблемными моментами организации и проведения выборов в Республике Беларусь являются:

- вмешательство в избирательный процесс как республиканских, так и местных органов государственного управления;
- недемократический характер формирования избирательных комиссий;
- излишне бюрократический характер процесса выдвижения кандидатов в депутаты;
- непрозрачность процедуры регистрации кандидатов в депутаты;
- неравные условия проведения кандидатами агитационной кампании;
- наличие непрозрачной процедуры досрочного голосования;
- непрозрачность подсчета голосов;
- отсутствие доступа на избирательных участках к информации о результатах голосования;
- воспрепятствование общественным наблюдателям на избирательных участках в осуществлении процедур наблюдения за голосованием и подсчетом голосов;
- неэффективность процедуры обжалования действий избирательной комиссии и результатов выборов;

Для исправления ситуации в качестве первоочередных шагов необходимо предпринять следующее:

- совершенствование избирательного законодательства в отношении процедур, обеспечивающих прозрачность и демократичность избирательных процессов;
- исключение вмешательства и административного давления на избирательные комиссии со стороны республиканских и местных органов управления;
- изменение принципа формирования избирательных комиссий и включение в их состав представителей оппозиционных политических партий;
- дебиюрократизация процедур выдвижения кандидатов в депутаты;
- обеспечение прозрачности процедуры регистрации кандидатов в депутаты;
- прекращение использования административного ресурса кандидатами, связанными по службе со структурами власти и управления;
- исключение процедуры досрочного голосования;
- использование на избирательных участках современного избирательного оборудования (прозрачных пластиковых ящиков, систем электронного голосования)
- обеспечение общественным наблюдателям реальной возможности отслеживать процедуру голосования и подсчета голосов;
- гласный характер подсчета голосов членами избирательных комиссий;
- введение требования обязательной выдачи избирательной комиссией каждому зарегистрированному при комиссии общественному наблюдателю копии протокола об итогах голосования;
- совершенствование процедуры рассмотрения жалоб на действия избирательной комиссии и итоги голосования.

В частности, совершенствование избирательного законодательства должно быть направлено на закрепление реальных и конкретных прав структур гражданского общества на участие в избирательных процедурах, на обеспечение гарантий подобного участия, а также на жесткую регламентацию всех процедурных действий избирательных комиссий и органов государственного управления.

Только возвращение доверия избирателей к честности и справедливости осуществления всех этапов и процедур избирательных кампаний позволит сформировать легитимные и авторитетные органы местного самоуправления.

2.2.6. Подготовка и повышение квалификации кадров в сфере местного самоуправления.

Еще одной очень актуальной проблемой для Республики Беларусь является подготовка кадров в сфере местного самоуправления.

В силу многих причин, у белорусских специалистов нет достаточной аналитической информации о содержании, сути, принципах и нормах Европейской Хартии и об иных международных документах в сфере местного самоуправления, а также о соответствующем законодательстве зарубежных стран.

Курсы по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, а также иные образовательные мероприятия, которые время от времени проводятся как в Минске, так и в регионах, практически всегда направлены на разъяснение или обсуждение либо новых актов, изданных Президентом, либо норм действующего законодательства. Иногда обсуждаются проекты законов или нормативных актов в сфере местного самоуправления,



а чаще всего - текущие, повседневные проблемы местного значения.

Так или иначе, но практически все обучающие мероприятия замкнуты на действующее национальное законодательство. В результате специалисты на местном уровне (за редким исключением) имеют односторонние и ограниченные только национальным законодательством знания.

Как следствие, **у специалистов нет единого с общеевропейским понятийного аппарата, единой терминологии, отсутствует системная и современная информация о реформах, прошедших и еще продолжающихся в странах Центральной и Восточной Европы (включая страны СНГ), о результатах реформ, об их успехах и неудачах.** Мало научных публикаций белорусских ученых-правоведов по вопросам местного самоуправления.

Оставляет желать лучшего как методологическая база белорусских ВУЗов, так и уровень подготовки профессорско-преподавательского состава специальности «Государственное управление», а дисциплина «Муниципальное право» вообще исключена из учебных программ университетов.

Специальность «Государственное управление» не является престижной, т.к. после окончания ВУЗов у молодых специалистов возникают проблемы с трудоустройством по специальности. Очень мало аспирантов, которые готовят научные диссертации по вопросам местного самоуправления, так как в Беларуси эта тема считается неперспективной.

Такая ситуация может создать очень серьезные проблемы уже в недалеком будущем. Особенно остро это будет ощущаться в период модернизации существующей системы местного самоуправления и приведения ее в соответствие с основными (базовыми) требованиями Европейской Хартии местного самоуправления. Поэтому актуальность подготовки и повышения квалификации кадров в сфере местного самоуправления на основе современных знаний крайне высока и требует особого внимания и внесения соответствующих корректив.

2.2.7. Возрождение традиций местной общины и гражданского общества, деbüroкратизация форм прямой демократии, гласность и открытость деятельности местных органов власти.

- **Возрождение традиции местной общины и гражданского общества.**

Смысл системы самоуправления основывается на том принципе, что люди, проживающие на определенной территории, образуют сообщество, которое в состоянии определять свои потребности и находить пути их удовлетворения. Самоуправление может быть эффективным только тогда, когда существует такое сообщество, а модель публичной администрации должна отражать состояние развития гражданского общества. Несмотря на то, что в таких странах как Польша, Литва, Латвия самоуправление существует уже на протяжении двадцати лет, суть реформы органов местного самоуправления не везде ещё осознана гражданами. Резко ощущаются последствия забвения традиций местной общины и гражданского общества. Тем не менее, именно активное участие граждан в осуществлении местного самоуправления помогает возрождению забытых традиций в этих странах.

Территориальное сообщество граждан (грамада)

Первичным субъектом местного самоуправления признается **территориальное сообщество граждан**, реализующее свои права непосредственно либо через формируемые внутри него различные институты.

В большинстве европейских стран (Литва, Германия, Украина, Швеция, Франция, Швейцария и др.) понятие «территориальное сообщество граждан» (община, громада, коммуна, кантон, в белорусском варианте – грамада) имеет законодательное закрепление. Законодательство Республики Беларусь не содержит такого понятия.

В результате, невозможно определить, **кто является субъектом местного самоуправления** – территориальное сообщество граждан (грамада) или обезличенная административно-территориальная единица, на кого работает и кого представляет, например, Минский районный Совет депутатов – административно-территориальную единицу или территориальное сообщество граждан, живущих на территории Минского района. Это усиливает впечатление об отсутствии связей между гражданами и Советом, который ими избран.

Граждане не имеют возможности структурироваться в территориальные сообщества, так как это понятие отсутствует в законодательстве, а также не имеют возможности отразить через Устав территориального сообщества граждан (грамады) особенности, специфику и традиции в организации местного самоуправления, поскольку отсутствует практика наличия Уставов (за исключением г. Минска).



Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках СНГ, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 29 октября 1994 года, определяет местное самоуправление как систему организации деятельности населения (территориальных сообществ граждан) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (ст.1). При этом, в Декларации специально подчеркивается, что территориальные сообщества граждан имеют право решать вопросы местного значения как через избираемые ими органы местного самоуправления, так и непосредственно, а само это право гарантируется Конституцией и действующим законодательством.

Дебюрократизация форм прямой демократии.

В статье 117 Конституции Республики Беларусь прямо перечислены такие формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, как местные референдумы и собрания, а также говорится и о других формах прямого участия граждан в решении вопросов местного значения, которых в белорусском законодательстве насчитывается более десяти.

Общеизвестно, что в Республике Беларусь **нет прецедента проведения местного референдума**. Что касается других форм прямого народовластия, то примеры реализации большинства из них носят единичный характер.

Пассивность граждан в осуществлении прямых форм участия в местном самоуправлении частично обусловлена несовершенством инструментов непосредственной демократии; отсутствием условий, необходимых для их практического применения; чрезмерной сложностью предлагаемых правовых механизмов и т.д.

Важную роль при обеспечении вовлеченности граждан в процесс осуществления публичной власти играет качество законодательства, регулирующего формы непосредственного народовластия. Закон может неадекватно усложнять демократическую процедуру, подразумевать связанные с ней существенные финансовые издержки, не содержать должных гарантий прав граждан при ее реализации.

В качестве иллюстрации рассмотрим порядок организации и осуществления гражданами таких форм непосредственного народовластия, как местный референдум и местное собрание.

Местный референдум.

Референдум – это возможность для граждан понудить (заставить) Совет или исполком учесть их волю. Но **закон дает право назначения и проведения референдума Совету, но не гражданам**, когда те желают сами решать тот или иной местный вопрос.

Ценность института местного референдума заключается в возможности его использования гражданами по собственной воле, т.е. без санкции Совета. Именно такая возможность, а не опосредованная (через Совет), может считаться формой осуществления прямого народовластия. Механизм принятия решения через референдум может быть востребован именно как альтернатива представительному народовластию, например, в случаях, когда Совет или исполком не принимает необходимого решения или когда принятое ими решение не соответствует мнению большинства граждан.

А когда у граждан отнимается возможность быть (без посредников) инициатором референдума, то речь о прямом народовластии идти не может!

Весьма субъективной является оценка важности вопроса, выносимого на референдум, что предполагается ч.1 ст.34 проекта Закона – если выполнены процедуры по сбору подписей, и они собраны в требуемом количестве, это означает, что данный вопрос важен для граждан, и референдум должен состояться. Именно граждане, а не Министерство юстиции, как это предписывает ч.3 ст.126 Избирательного Кодекса, должны иметь право сами определять, имеет ли данный вопрос для них «важнейшее значение» или нет.

Кроме того, в случае инициирования референдума гражданами, все расходы, связанные с выполнением установленных процедур, необходимых для инициирования референдума, ложатся на инициаторов (т.е. на граждан).

Совершенно понятно, почему привлекательность местного референдума, как формы непосредственного народовластия, для граждан очень низкая. И, как результат, мы имеем отсутствие прецедента проведения местного референдума.



Местное собрание

Здесь тоже имеются установленные Законом нормы и процедуры, создающие серьезные препятствия для реализации инициативы граждан по проведению местного собрания. В первую очередь, это очень высокая планка необходимого количества подписей граждан (не менее 10% граждан, проживающих на соответствующей территории), а также обязанность инициаторов самим финансировать все расходы по проведению местного собрания. Также инициаторам необходимо решать некоторые организационные вопросы, например, обеспечение помещения для проведения местного собрания, что в условиях Беларуси без согласия исполкома (местной администрации) решить невозможно.

Вот и выходит, **что в реальности все инициативы граждан жестко и до мелочей контролируются и регламентируются местной (и не только) властью и без ее согласия граждане ничего сделать не могут.** И пока такая ситуация будет сохраняться, ни местный референдум, ни местное собрание, ни другие предусмотренные законодательством формы прямого народовластия ими де-факто не будут.

Кроме того, слишком много законов, регулирующих формы непосредственного народовластия, нередко они регулируют одни и те же вопросы. Вместе с тем, остается немало правовых пробелов. Многие понятия не конкретизированы, их нормативное содержание остается туманным. Развитию общественной активности и самостоятельности граждан на местах зачастую препятствует и позиция местных чиновников, рассматривающих деятельность местной общественности как посягательство на свои полномочия.

Все эти факторы влияют на правоприменительную практику реализации форм как представительного, так и непосредственного народовластия.

Местное самоуправление, как составляющая часть демократии, требует обязательного набора политических институтов, включая выборность должностных лиц, гарантии свободы и честности избирательных процедур, свободу выражения мнения, альтернативные источники информации, автономию ассоциаций, соблюдение всеобщих гражданских прав.

- **Гласность и открытость деятельности местных органов власти**

В ст. 3 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 04.01.2010 года закреплён принцип гласности и учёта общественного мнения, постоянного информирования граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения.

Тот же Закон в предыдущей редакции предоставлял каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и интересы, что соответствовало ст. 34 Конституции Республики Беларусь:

«Гражданами Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданам Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав ».

Действующий закон такую возможность у граждан отнял, чем существенно ограничил права граждан, изложенные в ст. 34 Конституции Республики Беларусь.

Отношение местных властей к общественному мнению при принятии решений по вопросам местного значения наглядно демонстрирует пример, связанный со сносом киосков и других торговых точек с улиц г. Минска в 2008 году. Несмотря на отрицательную реакцию на это решение не только предпринимателей, но и подавляющего большинства граждан (например, интернет-опросы показали, что 97% респондентов против этого решения). Мингорисполком это решение всё-таки принял, а Минский городской Совет депутатов самоустранился от решения этой проблемы. А ведь это решение доставило (и продолжает доставлять) гражданам массу неудобств и дополнительную потерю времени на приобретение товаров повседневного спроса.



Продолжая тему гласности, следует упомянуть и о забюрократизированной процедуре получения гражданами разрешения для присутствия на сессиях местных Советов депутатов, закреплённой в регламентах Советов. Оставляет желать лучшего и информирование граждан о деятельности местных Советов. Во-первых, Советы не имеют своих сайтов, а информация об их деятельности размещена на сайтах исполкомов, во-вторых, сайты (за небольшим исключением) имеются только у исполкомов областного и базового уровня, и, в-третьих, информация о местном Совете и его деятельности в большинстве случаев ограничивается лишь адресом, телефоном (иногда указан e-mail), списком депутатов и фамилией председателя Совета. Информация о деятельности Совета - большая редкость.

Только в газете «Звезда» имеется еженедельное приложение «Местное самоуправление», которое в 2008-2009 годах выходило раз в неделю, а потом эта периодичность перестала соблюдаться, и приложение стало появляться реже. В других газетах информация о деятельности местных Советов носит эпизодический характер.

Граждане также сталкиваются со сложностями, связанными с получением информации о решениях Совета и исполкома. Реализация принципа гласности – это ещё одна проблема в деятельности местных органов власти.



3. Прогнозные варианты развития ситуации в сфере местного самоуправления в Беларуси:

Несмотря на наличие в Беларуси серьёзных проблем в сфере местного самоуправления (если оценивать ситуацию исходя из принципов и норм Европейской Хартии), руководство страны считает, что в сфере местного самоуправления в Беларуси принципиальных проблем нет. Поэтому, естественно, предлагаемые варианты с точки зрения вероятности их реализации, очень виртуальны, субъективны, и их мало.

Тем не менее, рассмотрим некоторые из них:

Вариант 1: сохранение «статус-кво» - никаких изменений, кроме косметических решений или решений на усиление (ужесточение) существующей системы.

Вариант 2: «имитация реформ» - набор решений и действий, создающих ощущение движения к установлению и развитию реального местного самоуправления, но по сути, созданная система остаётся неизменной.

Вариант 3: «создание плацдарма» и «от мифа к реальности» - подготовка к реформам и их реализация.

3.1. Вариант 1. «Сохранение статус-кво»

Данный вариант сводится к сохранению существующей системы управления на местном уровне, суть которой заключается в следующем:

- местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы – по сути местные органы государственной власти;
- сфера деятельности местного самоуправления - выполнение государственных задач, органы местного самоуправления не могут иметь иных задач, помимо сформулированных государством;
- всякое публичное управление есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления - не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.

Именно таким представляется правящей группе местное самоуправление в Беларуси, что неоднократно подтверждалось высказываниями многих руководителей высшего звена в том числе и Президентом:

«Главным в этом обсуждении должна быть нерушимость стержня вертикали власти сверху донизу, и никаких упражнений в «демократии». Если мы этот фундамент разрушим, а первичный уровень – это фундамент вертикали власти, то мы можем начать игру в демократию, самоуправление и так далее»².

«... А Советы у нас – лишь представительный орган власти. Они не формируют даже исполкомы, не назначают, а лишь согласовывают руководителей местных исполнительных органов».

«Хозяевами в своих районах Советы по нашему законодательству вряд ли могут быть. У них не та функция. Но они вместе с исполнительной властью несут эту ношу, эту ответственность, и уже вместе с ними они должны становиться хозяевами той или иной территории. Поэтому я бы очень просил, чтобы мы не очень требовали с местных советов депутатов решений тех вопросов, за которые они не несут ответственности и на которые у них нет даже полномочий, сил, средств и т.д.»³

Даже если согласиться с утверждением некоторых политологов, что в середине 90-х годов создание жёсткой централизованной системы в какой-то степени оправдывало себя, то следует отметить, что период её действия явно затянулся. Более того, как свидетельствуют вышеприведенные цитаты, никаких изменений не предвидится.

2. Совещание «О повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения», 18.05.2006 г.

3. Из интервью А. Г. Лукашенко на избирательном участке в день местных выборов. 25 апреля 2010 года

Явно пренебрежительное отношение к местным Советам депутатов, как к представителям и выразителям интересов граждан, свидетельствует о соответствующем отношении власти к гражданам и к демократии, о декоративном характере Советов, призванном обеспечивать демократический антураж местной власти.

При Варианте 1 решения и действия власти, направлены на укрепление или усовершенствование существующей системы, но не на ее принципиальное изменение.

3.2. Вариант 2. «Имитация реформ».

Данный вариант предполагает набор определённых решений и (или) действий, направленных на создание видимости подготовки и проведения реформ в сфере местного самоуправления.

Таковыми решениями и (или) действиями могут быть:

- **развитие форм участия граждан в решении вопросов местного значения** – подготовка и введение в законодательство новелл об общественных (публичных) слушаниях, об опросах граждан. Но, при этом, в целях или определениях этих форм, обязательно будут присутствовать словосочетания «по важнейшим вопросам», или «по общественно значимым решениям» и т.д. и т.п. То есть, будет подразумеваться кто-то, обладающий правом определять, какой вопрос (или решение) считать «важнейшим» или «общественно значимым» для граждан, нужно ли его обсуждать с гражданами, и что надо хранить от граждан в режиме «совершенно секретно».

- **прямые выборы гражданами председателей Советов депутатов.**

При существующей системе выборов и использовании административного ресурса власть уверена, что будет избрана кандидатура, политически лояльная власти. Кроме того, у председателей Советов практически нет серьезных и реальных рычагов влияния на процесс принятия решений на местном уровне. Даже в случае попытки со стороны председателя провести какие-то самостоятельные решения, они (при необходимости) с легкостью будут заблокированы исполкомом (в том числе и с помощью полностью управляемого депутатского корпуса).

Но прямые выборы председателей местных Советов будут поданы обществу и международным структурам как большой шаг к демократии.

- **Внесение изменений в регламенты Советов в части упрощения доступа граждан на сессии местных Советов, не исключая введения заявительного принципа.**

В этом случае особого риска тоже нет, так как в случае необходимости всегда можно проголосовать за проведение закрытого обсуждения того или иного вопроса.

Могут быть введены и иные новеллы, которые внешне будут иметь привлекательный и демократический вид, но ничего не изменят по существу.

- **Создание Ассоциаций местных Советов, Национальной ассоциации местных Советов.**

В настоящее время в Беларуси нет ассоциаций местных Советов. Если ранее это обстоятельство объяснялось (в основном) отсутствием должной законодательной базы, то после принятия новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении» ст. 7 Закона закрепила право местных Советов на объединение. Однако, после вступления Закона в силу (15 июля 2010 г.) со стороны центральных органов власти вместо действий, направленных на оказание помощи и поддержки в реализации этого права, имели место действия, направленные на сдерживание таких инициатив, в частности, срыв международной конференции по данной теме.

В случае реализации Варианта 2 действия по созданию ассоциаций местных Советов могут активизироваться, и ассоциации будут созданы.

Однако, в условиях централизованной системы, во-первых, весь процесс, начиная от инициативы по их созданию и заканчивая их деятельностью, будет «координироваться» (читай: административно управляться) Советом Республики, а, во-вторых, ассоциации обречены быть лишь демократическим антуражем.

Но создание де-юре ассоциаций местных Советов даст возможность властям заявлять о движении в сторону выполнения принципов и норм Европейской Хартии.



- **проведение анализа белорусского законодательства о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.**

Система местного самоуправления должна базироваться на международно признанных принципах и нормах, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления.

Анализ белорусского законодательства о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления позволит определить конкретные пробелы и расхождения, имеющиеся (с точки зрения Хартии) в белорусском законодательстве. Это, в свою очередь, даст возможность учитывать выявленные проблемные точки как в процессе совершенствования законодательства, так и при подготовке Концепции.

На первый взгляд, кажется логичным создание экспертной группы из белорусских специалистов для подготовки такого анализа. Но, во-первых, выполнение этой работы белорусскими экспертами не решит проблему, так как в этом случае это будет мнение только одной стороны – Республики Беларусь. Во-вторых, такой путь может привести к возникновению напряжённости. В основе таких опасений – время от времени встречающиеся утверждения, что белорусское законодательство о местном самоуправлении основывается на принципах Европейской Хартии (см. стр. 7 Концепции проекта Кодекса Республики Беларусь «О государственном управлении и местном самоуправлении», Министерство юстиции, 2008г.).

Вместе с тем, анализируя мнения и статьи ряда белорусских и зарубежных специалистов в данной сфере, можно прийти к выводу, что это утверждение не вполне соответствует действительности, так как система местного самоуправления в Республике Беларусь и Европейская Хартия базируются на разных теоретических моделях и, естественно, противоречия и расхождения неизбежны.

Проблема существования порой диаметрально противоположных оценок законодательства о местном самоуправлении заключается в разном и субъективном понимании специалистами природы местного самоуправления, его сущности, соотношений личности и государства, местной и центральной власти.

Но, поскольку речь идёт об оценке белорусского законодательства на предмет его соответствия Европейской Хартии местного самоуправления, а не наоборот, то выполнение подобного анализа экспертами Институционально-го Комитета Конгресса местных и региональных властей Совета Европы выглядит более обоснованно и логично.

Как и в случае с подготовкой Концепции, анализ белорусского законодательства в сфере местного самоуправления необходим, но оценить данную деятельность на предмет истинных намерений (имитация реформ или подготовка к реальной реформе) станет возможным только спустя некоторое время после её завершения (ничего не произойдёт или будут действия, основанные на результатах анализа и направленные на приближение белорусского законодательства к принципам и нормам Хартии).

- **Создание экспертной группы по подготовке Концепции местного самоуправления в Республике Беларусь**

Такие группы уже создавались и ранее. Самый «свежий» пример – 2002-2003 годы, когда была создана и работала экспертная группа в составе 25 человек на базе Института экономики НАН Беларуси. Результатом её работы стал проект «Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь». Он обсуждался на одном из совещаний в Администрации Президента, после чего был положен «под сукно».

Всего же подобных проектов «Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь» как формальными, так и неформальными группами было разработано более десятка, но ни одно из этих предложений не имело дальнейшего развития.

С одной стороны, такую группу перед проведением реформы необходимо создавать, так как нельзя начинать реформу, не имея чётко сформулированных ее целей и задач, методов и способов реформирования, обозначенных этапов реформы и ответственных за их реализацию государственных органов и органов управления. С другой стороны, сложно оценивать факт создания экспертной группы как шаг к имитации реформы или к реальной подготовке к её проведению. Ответ на этот вопрос могут дать лишь действия (или бездействие) власти после окончания работы над Концепцией.

В Варианте 2 подготовка «Концепции» рассматривается как имитации реформ. Т.е., после её разработки и рассмотрения «Концепция» в очередной раз будет положена «под сукно».



Но на каком-то отрезке времени (год-два) процесс подготовки Концепции способен создавать впечатление о движении страны по пути развития местного самоуправления.

В итоге, реализация Варианта 2 способна на краткосрочный период создать иллюзию реформ в сфере местного самоуправления и принести власти определенные политические и экономические дивиденды.

3.3. Вариант 3 «Реформа»

Данный вариант состоит из двух этапов и предусматривает ряд действий, направленных на подготовку к проведению реальных реформ, а именно:

3.3.1. Первый этап «Создание плацдарма»

3.3.1.1. Официальное письмо Совета Министров Республики Беларусь Совету Европы с приглашением экспертов Конгресса местных и региональных властей для проведения анализа белорусского законодательства о местном управлении и самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.1.2. Создание экспертной группы для подготовки «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим ее утверждением Советом Министров Республики Беларусь.

Действия, предложенные в п.3.3.1.1. и п.3.3.1.2. уже описаны и аргументированы в Варианте 2 (п. 3.2). Разница состоит в том, что в Варианте 2 эти действия носят имитационный характер, а их результаты не имеют дальнейшего продолжения. При реализации Варианта 3 п.3.3.1.1. и п. 3.3.1.2. выступают в качестве стартовых и имеют своё дальнейшее продолжение в действиях 3.3.1.5 – 3.3.1.10 Варианта 3.

3.3.1.3. Подготовка проектов сотрудничества с ЕС в сфере местного самоуправления в рамках программ «Европейский инструмент добрососедства и партнёрства», «Восточное партнёрство», Программы развития ООН и др.

3.3.1.4. Проведение ряда международных конференций, семинаров, экспертных визитов по актуальным вопросам реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь с участием представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, Комитета Регионов ЕС, международных фондов и организаций, работающих в данной сфере, организация зарубежных стажировок и визитов для управленческих кадров и специалистов - правоведов.

Предполагается, что в рамках деятельности, обозначенной в п. 3.3.1.3. и п. 3.3.1.4. будут решаться (частично или полностью) базовые проблемы 2.1.2.,2.1.3., 2.1.5., 2.1.6. и 2.1.7. Через программы ЕС, через конференции, семинары, стажировки возможно повышение квалификации специалистов и изучение зарубежного опыта реформ в сфере местного самоуправления, получение консультаций экспертов, выполнение работы по приближению белорусского законодательства принципам и нормам Европейской Хартии.

3.3.1.5. Подготовка к подписанию Европейской Хартии местного самоуправления.

Подписанию Европейской Хартии должна предшествовать определенная подготовительная работа, а именно:

- начало переговорного процесса между Республикой Беларусь и Советом Европы;
- определение Республикой Беларусь перечня пунктов Европейской Хартии, относительно которых страна предполагает взять на себя обязательства по их выполнению (с учетом результатов деятельности 3.3.1.1.);
- перевод текста Европейской Хартии на государственные языки (белорусский и русский).

3.3.1.6. Подготовка и внесение Президентом в Палату представителей проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Раздел V Конституции Республики Беларусь».

Раздел V Конституции Республики Беларусь должен соответствовать принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.1.7. Подготовка проекта Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь» на основе утверждённой Советом Министров «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим ее внесением на рассмотрение Парламента.

3.3.1.8. Подготовка и принятие Советом Министров Постановления «О подготовке кадров для органов местного самоуправления».

Предполагается, в частности, открытие в ВУЗах специальности «Публичное администрирование» а также совершенствование системы переподготовки и повышения квалификации кадров на основе современных знаний.

3.3.1.9. Подготовка и представление Президенту Советом Министров предложений по оптимизации административно-территориального устройства (АТУ) и административно-территориального деления (АТД), издание декрета Президента «Об оптимизации административно-территориального устройства и административно-территориального деления в Республике Беларусь».



Как уже отмечалось выше (см. п. 2.2.4.) оптимизация АТУ и АТД является одной из наиболее сложных задач, так как их разработка и внедрение требуют серьёзных исследований и значительных финансовых и временных затрат.

3.3.1.10. Публичное освещение в СМИ процесса подготовки реформы местного самоуправления, инициирование её широкого публичного обсуждения гражданами, депутатами, специалистами и учёными.

Публичность в подготовке и проведение реформы местного самоуправления является важной составной частью самой реформы и направлена как на её разъяснение и обсуждение, так и на поиск оптимальных решений тех или иных проблем, а также на обеспечение общественной поддержки реформы.

3.3.2 Второй этап «От мифа – к реальности»

Данный этап содержит дополнительные действия, направленные на продолжение реформы местного самоуправления, ее административное усиление и правовое обеспечение.

3.3.2.1. Принятие Парламентом Республики Беларусь:

- изменений и дополнений в Раздел V Конституции Республики Беларусь, где закрепляются следующие базовые принципы:

- право граждан на местное самоуправление;
- местное самоуправление – форма публичной власти, которая не входит в систему органов государственного управления;

- местные Советы в своей деятельности исходят, в первую очередь, из интересов граждан, учитывая при этом государственные интересы;

- право местных Советов самостоятельно утверждать структуру и штатное расписание как собственно Совета, так и его исполнительных органов, назначать и освобождать от должности руководителей органов, им созданных (за исключением выборных должностей);

- решения Советов отменяются в судебном порядке.

- Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь».

Положения закона отобразят направления, этапы, сроки реформирования, источники финансирования реформы, перечень органов государственного управления, ответственных за реализацию реформы, создание Министрства по региональной политике и местному самоуправлению;

- Закона «О местном самоуправлении в Республике Беларусь».

Нормы закона будут приведены в соответствие с новой редакцией Раздела V Конституции Республики Беларусь и с «Концепцией реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь»;

- Закона «Об административно-территориальном делении и административно-территориальном устройстве в Республике Беларусь».

Предполагается переход на двухуровневую систему местного самоуправления – области и поветы. Предполагаемое количество административно-территориальных единиц: областей (включая город Минск) - 7, поветов - 300-350. С целью приближения услуг к гражданам в поветах могут создаваться отделения, как структурные подразделения Поветовой Управы.

Поветы образуются методом слияния разукрупненных районов и укрупненных сельских Советов. Поветовая Рада принимает решение о создании отделений, определяет их компетенцию, источники финансирования, штатное расписание и т.д.

- Закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Беларусь».

Закон закрепит схему формирования местных бюджетов «снизу-вверх» и систему финансового выравнивания, установит доходную и расходную части местных бюджетов, налоговые отчисления в местные бюджеты и т.д.

- изменений и дополнений в Раздел V Избирательного кодекса в части выборов депутатов местных Советов депутатов.

В Законе найдут свое отражение изменения и дополнения, направленные на законодательное закрепление общепринятых демократических стандартов и принципов в части проведения местных выборов.

Предполагается, что перечисленные выше Законы будут соответствовать, по крайней мере, минимальным требованиям, позволяющим стране присоединиться к Европейской Хартии местного самоуправления.

3.3.2.2. Создание в Республике Беларусь ассоциаций местных Советов, Национальной ассоциации местных Советов.

В отличие от аналогичного действия, предусмотренного в Варианте 2, предполагается, что процесс создания ассоциаций местных Советов, а также Национальной Ассоциации местных Советов при реализации Варианта 3 будет демократичным, добровольным и без административного вмешательства в него органов государственного управления.

Ассоциации местных Советов, Национальная ассоциация станут партнерами центрального Правительства как в проведении реформы, так и в решении вопросов на местном уровне.

3.3.2.3. Создание Министерства по региональному развитию и местному самоуправлению с целью под-



готовки и реализации реформы местного самоуправления с соответствующими задачами, полномочиями и ответственностью.

Министерство готовит предложения Президенту и Правительству, направленные на реализацию реформ, создает необходимые рабочие группы по подготовке Концепции, проектов законов, нового административно-территориального деления, изменений и дополнений в финансово-бюджетные отношения и др. документов, координирует работу рабочих групп, осуществляет мониторинг процесса реализации реформы.

3.3.2.4. Подписание и последующая ратификация Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления.

В Варианте 3 приведены основные (базовые) действия, позволяющие создать систему реального местного самоуправления, основанную на принципах и нормах Европейской Хартии.

Как показывает опыт трансформации других стран, понадобится 10-15 лет для точной «настройки» всех деталей и механизмов системы местного самоуправления. Ещё больше времени может понадобиться для того, чтобы вселить в людей веру и уверенность в том, что местное самоуправление – это власть народа и для народа.



4. Анализ вариантов

4.1. Вариант 1 «Сохранение статус-кво»

Данный вариант направлен на сохранение статус-кво системы местного самоуправления в Республике Беларусь. Для правящей группы отсутствует мотивация для каких-либо принципиальных изменений. Существующая система полностью устраивает сегодняшнюю правящую группу, так как в верхних уровнях власти сконцентрированы все полномочия по принятию решений и контролю их выполнения, финансовые, материальные и кадровые ресурсы, централизованная система хорошо приспособлена действовать в жестких режимах (преодоление кризисов, подавление инакомыслия и недовольства, нейтрализация политических оппонентов, организация и проведение квази-выборов и т.д.).

Со стороны политических партий нет внятных требований реформы местного самоуправления и продуманных предложений по её реализации, хотя в программных документах некоторых из них (Партия БНФ, ОГП, БСДГ) содержатся разделы, посвящённые местному самоуправлению.

Для объяснения гражданам причин сохранения существующей системы, представители власти чаще всего используют следующие аргументы:

- зачем что-либо менять, когда все прекрасно работает: свет, вода, тепло есть, продукты питания есть, транспорт, фабрики, заводы, сельское хозяйство успешно работают и т.д.;
- пусть Европа нас не учит, у нас свой путь, у белорусов другой менталитет;
- утеряны традиции местного самоуправления;
- для местного самоуправления не созрели условия, люди не готовы;
- для реформы необходимы деньги, а сейчас кризис, сложная политическая и экономическая ситуация.

Пока что эти аргументы, подкрепленные соответствующей работой идеологической «вертикали» и государственных СМИ, для большинства граждан Беларуси звучат достаточно убедительно. Граждане в своем большинстве не увязывают многие существующие проблемы с отсутствием местного самоуправления в Беларуси. Во многом эти аргументы представляют собой полуправду, они поверхностны и эмоциональны, но они просты и доступны для понимания большинством граждан.

Но есть подводная часть айсберга, которая скрыта от большинства граждан, но составляет его основную часть. Эта часть есть сумма всех минусов (в первую очередь - для граждан), заложенных в централизованной модели управления, а именно:

- граждане отстранены от реальной возможности участвовать в процессе подготовки и принятия решений;
- должностные лица не исходят в своих действиях из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих уровней государственной власти;
- принятое «верхами» ошибочное решение распространяется в масштабах всей страны;
- исполнительно-распорядительные органы (исполкомы) неподотчетны и неподконтрольны гражданам;
- централизованная модель не соответствует демократическим стандартам управления, тормозит развитие и укрепление государственности и демократии.

Как представительная, так и исполнительная ветви власти на местном уровне в подавляющем большинстве не мотивированы проявлять какую-либо активность и инициативу, направленную на улучшение условий жизни граждан, так как для этого нет соответствующих финансовых ресурсов. При фактическом отсутствии выборов служебное положение выборных должностных лиц не зависит от волеизъявления граждан. Более того, те немногочисленные примеры проявления такой активности и инициативы, которые имели место среди некоторых председателей местных Советов, таят в себе угрозу и могут закончиться их отставкой (примеры: города Лунинец, Фаниполь, Дисна, Белоозёрск, деревня Перебродье и др.).

Изменения централизованной системы в сторону децентрализации грозят полной или частичной потерей управляемости «сверху» политическими, экономическими и социальными процессами на местном уровне, то есть полной или частичной потерей правящей группой контроля над обществом.

По опыту трансформации в других странах следует также учесть, что не следует рассчитывать на поддержку реформ со стороны большинства чиновников, так как любые реформы, перемены, новшества означают для них по-



вышенную нагрузку, напряжение и ответственность.

В тот же время, консервация существующей системы несет в себе серьезные угрозы для развития общества и государственности:

- укрепляются иждивенческие настроения среди граждан, что приводит к потере значительной части человеческого потенциала и отстранённости граждан от общественных дел;
- доверие граждан к местной власти стабильно невысокое (по данным исследований НИСЭПИ, в период 2004-2010 г.г. местным Советам депутатов доверяли 30 - 40 % избирателей);
- возрастает разрыв между властью и гражданами (согласно опросу НИСЭПИ (март 2010 года) 82,4 % респондентов говорят о том, что органы местной власти практически не влияют на их жизнь);
- тормозятся эволюционные процессы развития и совершенствования системы управления государством;
- интеграционные процессы с Европой откладываются на неопределённое время;
- возрастает отставание страны в развитии демократии в целом, и на местном уровне в частности.

Главная цель Варианта 1 – сохранение власти правящей политической группы.

4.2. Вариант 2. «Имитация реформ»

Данный вариант предусматривает действия, направленные на имитацию реформ, т.е. действия, которые по духу и смыслу направлены на модернизацию существующей системы, но по сути ничего не меняют.

Мотивацией для таких действий может быть, прежде всего, сложная политическая и экономическая ситуация, и, в этой связи, острая необходимость в получении кредитов и привлечении инвестиций (в т.ч. и для проведения реформ), что маловероятно без налаживания диалога с ЕС и наличия программы реформ в разных сферах. Имитация реформ в сфере местного самоуправления может стать частью такой программы.

Главными адресатами Варианта 2 являются ЕС, Совет Европы, США, МВФ, ЕБРР и другие международные структуры. Понятно, что Вариант 2 не может длиться долго, так как в течении максимум 2-3 лет станет ясно, что действия, происходящие при реализации данного варианта, являются имитацией, а не подготовкой к реформам.

Очевидно, что реализация Варианта 2 грозит потерей доверия к властям Беларуси, и, в связи с этим встаёт вопрос – стоит ли власти рисковать доверием ради одного-двух лет относительного «благополучия»? Но, как показывает опыт «оттепели» 2009-2010 годов, ради сохранения власти и решения политических и экономических проблем (даже на короткий период) все методы возможны.

Вместе с тем, Вариант 2 дает правящей группе возможность объяснить гражданам отказ от реформ тем, что «мы многое сделали, но Запад от нас требует того, что нашему народу чуждо, к чему наш народ не готов» (например, децентрализация) и в очередной раз обвинить во всех проблемах Запад.

Кроме того, концепцию реформы можно сделать такой, что предложенная модель будет лишь разновидностью существующей системы. С анализом белорусского законодательства в свете принципов и норм Европейской Хартии можно не согласиться (либо оспаривать его, либо обвинять экспертов Совета Европы в необъективности).

Таким или подобным образом власть сможет объяснить те или иные свои действия, в том числе – и невыполнение ранее оглашённых намерений и принятых решений. При этом существующая ныне модель местного самоуправления не претерпит каких-либо существенных изменений.

4.3. Вариант 3 «Реформа».

Данный вариант направлен на реальную подготовку и проведение реформ. Фактически он представляет собой первоочередные базовые преобразования, которые состоят из ряда организационных мероприятий, а также подготовки и принятия соответствующих властных решений - внесение изменений в Конституцию, принятие Парламентом ряда Законов, издание Указов Президента, Постановлений Правительства и т.д. с последующим внедрением их в повседневную практику.

Сейчас трудно определить конкретные государственные структуры, которые будут ответственны за выполнение тех или иных решений, входящих в Вариант 3 (могут быть изменены как структура Правительства, Администрации Президента, так и их полномочия). В случае создания Министерства по региональному развитию и местному



самоуправлению основная тяжесть и нагрузка по реализации реформы придётся именно на это министерство.

Стратегическая задача Варианта 3 – подготовить все институты власти, гражданское общество, граждан к полномасштабной реформе местного самоуправления и успешно её (реформу) реализовать. Тактическая задача заключается в выборе решений, методов и форм работы, которые позволили бы избежать ситуации хаоса, бойкота и бюрократической волокиты в ходе реформы, не допустить грубых ошибок, минимизировать ресурсные затраты на проведение реформ.

Для реализации Варианта 3 необходимы политическая воля, смелость, абсолютное понимание необходимости реформы и вера в её успех. Необходимо также заручиться политической поддержкой реформы как внутри страны, так и за её пределами (ЕС, Совет Европы, международные организации и фонды, страны-соседи и т.д.). Понадобятся выверенные экономические и социальные прогнозы на время проведения реформы, передача части государственной собственности в коммунальную собственность, изменение бюджетных отношений, налоговых отчислений и т.д..

Процесс реализации Варианта 3 подразумевает также деятельность, направленную на повышение квалификации специалистов и управленческих кадров в сфере местного самоуправления. К подготовке и проведению реальной реформы местного самоуправления необходимо привлечь высококвалифицированных как белорусских, так и зарубежных экспертов и специалистов.

При реализации Варианта 3 в качестве угроз могут проявиться следующие факторы:

- сопротивление чиновников («половинчатость» мер, заложенных в Законах, Указах Президента, Постановлениях Совета Министров, забюрократизированность процедур; дискредитация идеи реформы среди граждан через искажение на местном уровне её целей и задач);
- ошибки и просчёты, допущенные на стадии принятия стратегических и тактических решений;
- конфликты интересов как по горизонтали (между органами государственного управления), так и по вертикали (между государственным управлением и органами местного самоуправления) в процессе децентрализации и деконцентрации;
- боязнь перемен и, как следствие, отсутствие поддержки реформы частью граждан;
- дефицит кадрового обеспечения для проведения реформы.

В завершение следует отменить ещё два важных вывода:

Вариант 3 не может быть реализован ныне правящей группой, так как сама идея местного самоуправления им чужда и рушит всю выстроенную ими систему власти и управления.

Инициаторы реформы берут на себя огромную политическую ответственность за её успешное проведение, ибо нельзя допустить дискредитации самой идеи местного самоуправления, так как на определённом этапе это может привести к отказу от реформ вообще. В этом случае, развитие страны будет приостановлено ещё на несколько десятилетий.

Предполагаемый срок реализации реформы составляет 3-4 года.



5. Выводы и рекомендации.

5.1 Выводы

5.1.1. Созданная и ныне действующая в стране модель местного самоуправления не соответствует Европейской Хартии местного самоуправления.

Несоответствия имеют настолько принципиальный и системный характер, что позволяют экспертам заявлять о фактическом отсутствии местного самоуправления в Беларуси, а существующие местные Советы оценивать как квазиструктуры, не оказывающие реального влияния при решении вопросов местного значения.

5.1.2. Республика Беларусь - единственная страна Европы, которая не подписала Европейскую Хартию местного самоуправления, и, де-юре, не обязана ее выполнять. Но, если смотреть с точки зрения развития и укрепления государственности, признания европейских стандартов и ценностей, руководствоваться желанием сотрудничества с Советом Европы, Европейским союзом, Международным валютным фондом и другими европейскими структурами, то необходимость присоединения к Хартии становится очевидной.

5.1.3. Система местного самоуправления Республики Беларусь базируется на теории государственного местного самоуправления, которая не соответствует демократическим стандартам управления, а также содержит признаки нарушения ч.1 ст.1 и ч.1 ст. 3 Конституции Республики Беларусь.

5.1.4. Из приведенных возможных вариантов развития событий в сфере местного самоуправления наиболее вероятным является Вариант 1. Он наиболее полно отображает взгляды и интересы правящей группы на модель управления страной в целом и на местное самоуправление в частности.

5.1.5. Возможность развития событий по Варианту 2 также существует, но даже «имитация реформы» может таить в себе опасность для существующего режима, так как разрушает (в первую очередь – среди номенклатуры) веру в правильность и непоколебимость выбранного пути.

Кроме того, реализация Варианта 2 требует его публичной аргументации (в том числе обоснование его необходимости и полезности), что может быть воспринято частью номенклатуры, структурами гражданского общества, гражданами за «чистую монету» и стать спусковым крючком для реальных и слабоуправляемых сверху преобразований (по аналогии с «перестройкой» и «гласностью» в начале 90-х).

Тем не менее, в условиях политического давления и тяжелейшего экономического кризиса Вариант 2 как продукт дипломатических игр и выражение надежды на потенциальные экономические пряники возможен.

5.1.6. Учитывая жесткую позицию Минска в вопросах менее принципиальных и болезненных для правящего режима (например, программа «Восточное партнерство»), можно предположить, что, в случае готовности официального Минска реализовать Вариант 2, реакция ЕС, Совета Европы, других международных структур (международные фонды, спонсорские организации и т. д.), правящих политических элит стран-соседей, будет, скорее всего, положительной⁴. В противном случае для официального Минска реализация Варианта 2 теряет смысл.

5.1.7. Наиболее оптимальным является Вариант 3. Но это сценарий для другой, новой власти, так как он исходит из позиции развития демократии в целом и внедрения принципов и норм Европейской Хартии в сфере местного самоуправления в частности.

5.1.8. Принятие решения по реализации любого из предложенных вариантов (включая приведенный в действие Вариант 1) невозможно без санкции Президента. В то же время, в ближайшем окружении Президента нет человека (или группы людей), которые бы публично озвучивали саму идею реформы местного самоуправления. Тем не менее, это не означает, что таких людей в его окружении не может быть в принципе.

4. В первую очередь, под положительной реакцией понимается возможность оказания финансовой поддержки. При этом условие освобождения всех политических заключенных остаётся обязательным и здесь не обсуждается.



5.2 Рекомендации.

5.2.1. В ситуации, когда власти не желают внедрять и развивать местное самоуправление, очень важно формировать и развивать соответствующие структуры гражданского общества, работающие в сфере местного самоуправления (общественные организации, органы территориального общественного самоуправления, СМИ). На сегодняшний день в Беларуси только 3-4 общественные организации работают в этом направлении.

Для развития местного самоуправления первоочередными задачами таких организаций являются:

- просветительская и образовательная деятельность, направленная на граждан;
- подготовка кадров из числа молодежи и студентов;
- развитие сотрудничества с местными Советами (в том числе индивидуально с депутатами) и исполкомами;
- аналитическая и исследовательская работа;
- информирование белорусского общества и международных организаций о процессах в сфере местного самоуправления;
- мониторинг и анализ национального законодательства о местном самоуправлении;
- подготовка и издание книг о местном самоуправлении, публикация статей в СМИ о работе местных органов власти (в том числе об опыте других стран).

5.2.2. Политическим партиям следовало бы более активно информировать граждан о значимости для них реального местного самоуправления и о своих намерениях в данной сфере.

5.2.3. ЕС, Совету Европы, другим международным структурам требования соблюдения прав и свобод человека, свободы прессы дополнить призывами присоединения Беларуси к Европейской Хартии местного самоуправления. Развитие местного самоуправления должно стать одним из приоритетных направлений международной помощи и деятельности международных организаций.

5.2.4. При подготовке сценария реформ временной срок базовых реформ (децентрализация, формирование коммунальной собственности, изменения бюджетно-финансовой схемы) не должен превышать 5 лет.

5.2.5. Имеются случаи, когда со стороны отдельных международных организаций сотрудничество с Беларусью в сфере местного самоуправления предварительно обуславливается требованиями соблюдения целого ряда иных международных документов и стандартов, отводя тем самым развитию местной демократии вторичную роль.

5.2.6. Целесообразными и полезными следует рассматривать инициативы международных структур по проведению в Беларуси конференций, семинаров, круглых столов, а также организации зарубежных стажировок по вопросам местного самоуправления для представителей политического топ-менеджмента, председателей Советов, специалистов, представителей общественных организаций.

5.2.7. У сторонников реформ (оппозиционные политические партии, часть общественных организаций) нет административного ресурса, они не имеют детально проработанной стратегии и тактики реформы местного самоуправления и, тем более, опыта её проведения. В этой связи, крайне важной является работа по подготовке соответствующих экспертов и специалистов, а также разработка возможных вариантов проведения реформы.

Литература

1. Пешин Н.Л. «Конституционное и муниципальное право», № 9, 2009, стр. 26-31
2. Деменьтьев А.Н. «Конституционное и муниципальное право», № 4, 2009, стр. 19-24
3. Конституция Республики Беларусь, изд. Беларусь, Минск, 1997
4. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»
5. Бюджетный кодекс Республики Беларусь
6. Ежи Регульский «Реформирование государства и построение гражданского общества. Польский опыт». Фонд развития местной демократии, 2006
7. Европейская Хартия местного самоуправления
8. Сидорчук И.П. Гласность и местная власть (правовой аспект) «Тонпик», Минск, 2006
9. Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, под редакцией М.В. Кобаса, изд. Логвинов И.П., Минск, 2010
10. «Местное самоуправление, трансформация – чешский опыт», под ред. Л. Веселы, изд. «Нидо» Прага, 2007
11. Николюк С. «Взгляд на местную власть из Беларуси и Европы», Экспертное сообщество Беларуси, 19.04.2010/
<http://nmnby.eu/news/express/2668.html>
12. Медвецкий А. «Национальное собрание без национального доверия», Экспертное сообщество Беларуси, 11.07.2011/
<http://nmnby.eu/news/analytics/3210.html>
13. Концепция проекта Кодекса Республики Беларусь «О государственном управлении и местном самоуправлении», министерство Юстиции, 2008, стр.7



Приложение 1

Схема 1

Конституционная модель организации власти в Республике Беларусь



Приложение 2

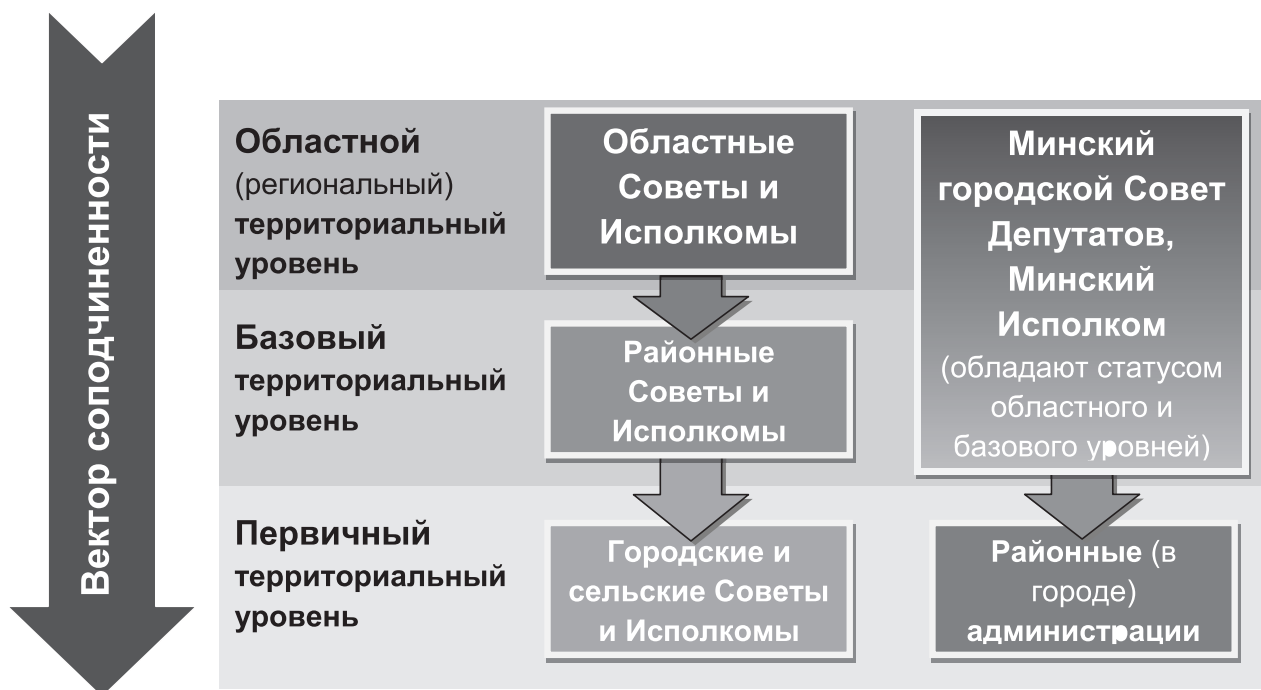
Таблица 1

Европейская Хартия МСУ	Конституция РБ	Комментарий
<p>Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3 - Понятие местного самоуправления).</p>	<p>Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах (статья 117).</p>	<p>Диаметрально противоположные подходы. Хартия говорит об управлении делами в интересах населения, а Конституция РБ отдает приоритет участию, прежде всего, в государственных делах</p>
<p>Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы... (п. 2 ст. 3 - Понятие местного самоуправления)</p> <p>Без ущерба для более общих установленных законом положений, местные власти должны иметь возможность определять свои внутренние управленческие структуры с тем, чтобы адаптировать их к местным нуждам и обеспечивать эффективное управление (статья 6 - Соответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей)</p>	<p>Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов (статья 119).</p>	<p>Хартия устанавливает вторичность исполнительных и иных органов по отношению к Советам и говорит о праве Советов самостоятельно определять структуру необходимых органов. Конституция РБ фактически включает местные исполнительные и распорядительные органы в систему органов государственной власти, подчиненных Президенту Республики, который вправе либо сам назначать на должность и освобождать от нее руководителя ИРО, либо установить порядок назначения такого руководителя Советом депутатов.</p>
<p>Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения (п. 1 ст. 3 - Понятие местного самоуправления)</p>	<p>Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются ..., вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь (ч.2 и ч.3 ст. 122)</p>	<p>Хартия говорит о том, что органы местного самоуправления самостоятельно несут ответственность перед законом. Конституция РБ предполагает возможность отмены решений местной власти вне судебных процедур вышестоящими органами власти.</p>



Приложение 3

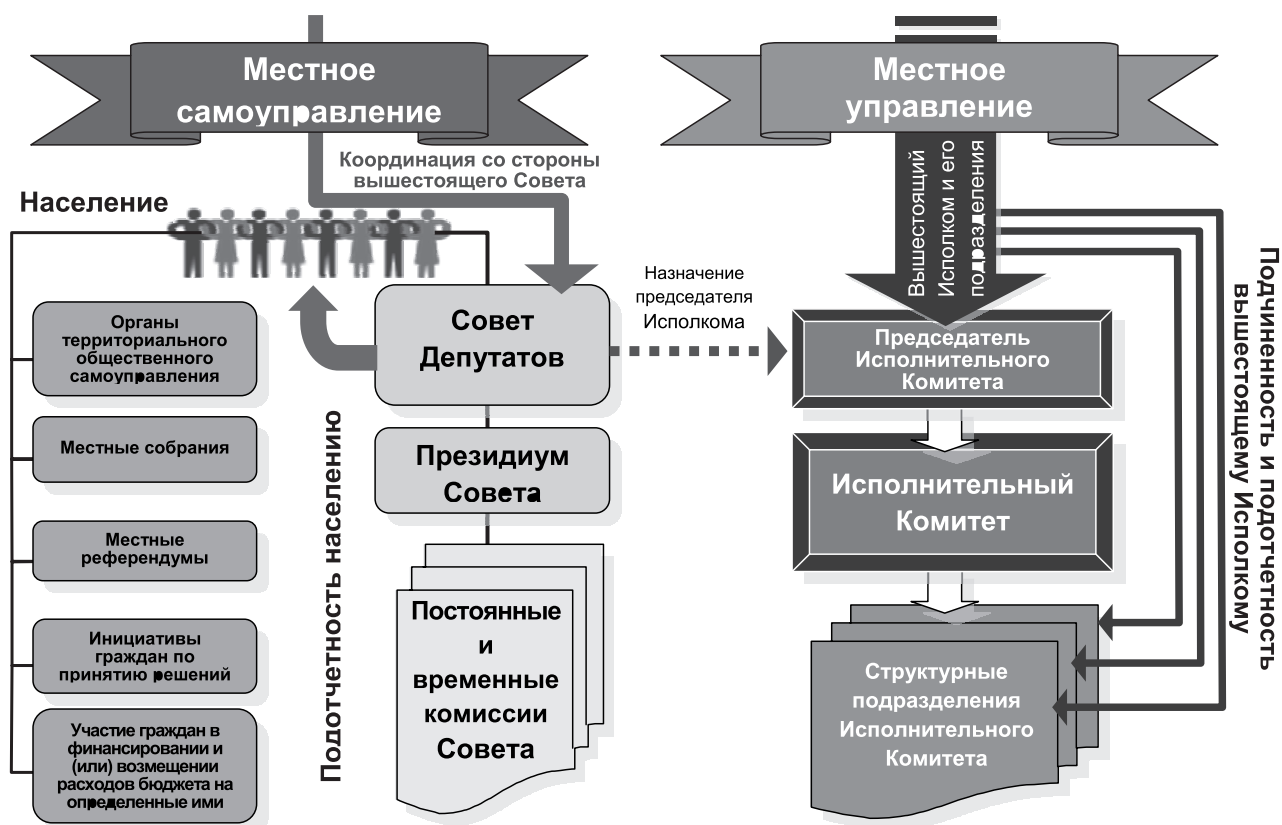
Схема 2



Приложение 4

Схема 3

Организационная структура местной власти в Республике Беларусь



Приложение 5

Таблица 2

Постатейный анализ соответствия норм Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» положениям Европейской Хартии местного самоуправления

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		Часть I	Part I
Статья 1. Понятие местного самоуправления и система его органов		Статья 3 - Понятие местного самоуправления	Article 3 – Concept of local self government
1. Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, – граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.	1. Принципиально различный подход к определению понятия местного самоуправления. В Хартии - право и способность местных властей. В Законе - это форма организации и деятельности населения. За право можно и должно бороться. Форму можно менять, не меняя содержания. 2. В Хартии речь идет об управлении публичными делами в интересах населения. В Законе к интересам населения добавлены общегосударственные интересы. Такой подход противоречит природе местного самоуправления, которое в силу своего локального статуса не может исходить из общегосударственных интересов. Кроме того, в демократическом государстве в условиях многопартийности на определенном отрезке времени интересы правящей партии могут расходиться с интересами мест. Как раз по этой причине часто происходит как смена центральной власти, так и изменение интересов государства.	1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.	1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
1. Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов (далее – Советы), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные им цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.	В данном случае отсутствует право Советов создавать подотчетные им исполнительные органы. Поскольку далее в законе речь будет идти о независимых от Советов и неподотчетных им исполнительно-распорядительных органах, очевидно, что данная норма Закона не отражает духа Хартии. В частности, Хартия не предполагает наличия каких бы то ни было не исполнительных органов местной власти, находящихся вне сферы подотчетности их избранному населением Совету.	2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.	2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.
2.	Пункт 2 данной статьи исключен из анализа как не существенный для сопоставления с нормами Хартии.		
Статья 2. Понятие местного управления и система его органов			
1. Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов (далее – исполнительные и распорядительные органы) для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.	Понятие «местное управление» как самостоятельный институт местной власти отсутствует в Хартии. Более того, Хартия исчерпывает местную власть избираемым населением советом и создаваемыми им по необходимости исполнительными органами. В этой связи все нормы Закона, касающиеся местного управления следует признать находящимися за рамками понятия «местное самоуправление» в трактовке этого понятия Хартией.		
2.	Пункт 2 данной статьи исключен из анализа как несущественный.		
Статья 3. Основные принципы местного управления и самоуправления <ul style="list-style-type: none"> • единство и целостность системы местного управления и самоуправления; • взаимодействие органов местного управления и самоуправления; • разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления; • выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам; 	В целом, определение принципов, которыми руководствуются органы МСУ в своей деятельности – суверенное дело законодателя. Вместе с тем такой принцип, как «единство и целостность системы местного управления и самоуправления» по уже названным выше причинам нельзя признать соответствующим духу Хартии, поскольку Закон разделил понятие «местное самоуправление» и понятие «местное управление» и провел черту между органами МСУ		



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<ul style="list-style-type: none"> • гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения; • ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений; • обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных органов, принятых в пределах их компетенции; • самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами. 	<p>и органами местного управления по степени подотчетности. Так, Совет подотчетен населению, а исполнительный орган – вышестоящему исполнительному органу. В такой ситуации трудно обеспечить единство и взаимодействие этих двух органов. Отдельно следует отметить, что декларируемый в данной статье принцип независимости и самостоятельности органов местного самоуправления противоречит положению пункта 5 статьи 11 этого же Закона, вводящего обязательность координации деятельности нижестоящих Советов со стороны вышестоящих Советов.</p>		
Статья 4. Правовая основа местного управления и самоуправления	Статья 4 несущественна для анализа.		
Статья 5. Роль Советов, исполнительных и распорядительных органов в совершенствовании организации работы с гражданами и юридическими лицами Статья 6. Роль Советов, исполнительных и распорядительных органов в обеспечении социальной защиты граждан	Статьи 5 и 6 не содержат правовых норм, подлежащих сопоставлению с нормами Хартии. Они являются своего рода административными регламентами и определяют общий алгоритм действий органов местного самоуправления и местного управления во взаимодействии с организациями и гражданами.		
Статья 7. Ассоциации Советов. Национальная ассоциация местных Советов депутатов		Статья 10 - Право местных властей на ассоциации	Article 10 – Local authorities' right to associate
1. Советы в целях эффективного осуществления своих полномочий, защиты общих интересов и оказания взаимопомощи в решении вопросов местного значения, иного содействия осуществлению функций местного самоуправления вправе создавать объединения в форме ассоциаций Советов. Ассоциации Советов, Минский городской Совет могут создавать Национальную ассоциацию местных Советов депутатов.	Нормы Закона соответствуют положениям Хартии в части образования ассоциаций для защиты и продвижения общих интересов органов местного самоуправления. В то же время Хартия предусматривает еще два вида ассоциирования – создание консорциумов с другими местными властями и вступление в международные ассоциации местных властей.	1. Местные власти при осуществлении своих полномочий должны иметь право объединять усилия и в рамках закона, создавать консорциумы с другими местными властями в целях выполнения задач, представляющих общий интерес.	1. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co operate and within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Государственная регистрация ассоциаций, указанных в части первой настоящего пункта, осуществляется в порядке, установленном законодательными актами для ассоциаций (союзов) некоммерческих организаций.</p> <p>2. Ассоциации, указанные в части первой пункта 1 настоящей статьи, являются юридическими лицами, имущество которых формируется за счет взносов их членов и иных источников в соответствии с законодательством. Финансирование деятельности названных ассоциаций осуществляется за счет принадлежащих им денежных средств и иного имущества, в том числе полученных от приносящей доходы деятельности, безвозмездной (спонсорской) помощи, а также иных источников, не запрещенных законодательством.</p>	<p>Кроме того, Хартия говорит о праве местных властей устанавливать прямые контакты с коллегами в других государствах.</p> <p>Эти нормы Хартии служат повышению открытости местных властей и интенсификации обмена опытом в решении вопросов местного значения.</p>	<p>2. В каждом государстве должно быть признано право местных властей на вхождение в любые ассоциации для защиты и продвижения своих общих интересов и в любые международные ассоциации местных властей.</p> <p>3. Местные власти должны иметь право, в установленном законом порядке, совместно работать со своими коллегами в других государствах.</p>	<p>2. The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State.</p> <p>3. Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co operate with their counterparts in other States.</p>
<p>Статья 8. Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь</p>	<p>Статья не требует сопоставления с положениями Хартии, поскольку не содержит норм, устанавливающих либо отменяющих права МСУ.</p>		
<p>ГЛАВА 2 СОВЕТЫ</p>			
<p>Статья 9. Совет</p>		<p>Статья 3 - Понятие местного самоуправления</p>	<p>Article 3 – Concept of local self government</p>
<p>1. Совет является представительными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления.</p> <p>2. Совет осуществляет свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и другими актами законодательства.</p> <p>3. Совет подотчетен в своей деятельности гражданам, ответственны перед ними.</p> <p>4. Совет является юридическими лицами.</p>	<p>В этой формулировке норма Закона противоречит духу Хартии и природе местного самоуправления. В соответствии с Хартией местные Советы представляют местное население, а не государство. Можно было бы предположить, что в данном случае мы имеем дело с неточным переводом термина «public» по отношению к органу власти - «публичный» или «формируемый населением и действующий в его интересах» орган, как «государственный» орган. В какой-то степени это допущение подтверждается тем, что в пункте 3 данной статьи установлено, что Совет подотчетен населению и ответственны перед ним, но не перед государством.</p>	<p>1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.</p>	<p>1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.</p>



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
	<p>В этом контексте статус их как «государственных органов» утрачивает смысл. Однако анализ ряда норм Бюджетного Кодекса Республики Беларусь показывает, что придание Советам статуса государственных органов является частью концептуального подхода, построенного на отказе государства от местной автономии (подробнее об этом в комментариях к Главе 6 Закона).</p>		
Статья 10. Избрание Совета. Срок полномочий Совета	Нет расхождений с Хартией.		
Статья 11. Деятельность Совета ...5. Вышестоящие Советы осуществляют координацию деятельности нижестоящих Советов и их органов, оказывают им организационно-методическую помощь.	<p>В статьях 11-16 подробно описывается порядок деятельности Советов и их органов - Президиума и постоянных комиссий. Столь детальная регламентация деятельности Советов в целом не конфликтует с положениями Хартии, однако сводит на нет принцип самостоятельности и независимости органов местного самоуправления, установленный статьей 3 этого же Закона.</p> <p>Ниже проанализированы отдельные положения данных статей, которые в той или иной степени вступают в противоречие с положениями Хартии.</p> <p>Так, не добавляет самостоятельности органам МСУ пункт 5 статьи 11, вводящий институт координации деятельности нижестоящих Советов со стороны вышестоящих Советов</p> <p>Пункт 3.2 статьи 12 обязывает созывать сессии Совета по требованию Президента Республики или вышестоящего Совета, что нарушает принцип независимости Совета, его подотчетности гражданам и ответственности перед ними. В данном случае прослеживается подотчетность и ответственность Совета перед вышестоящими органами власти.</p>		
Статья 12. Сессия Совета 3. ... Сессия Совета созывается президиумом Совета или председателем Совета: ...3.2. по требованию Президента Республики Беларусь либо вышестоящего Совета – в случае ущемления Советом прав и законных интересов граждан, иного нарушения законодательства.			
Статья 13. Решения Совета Статья 14. Образование органов Совета Статья 15. Президиум Совета Статья 16. Постоянные комиссии Совета			



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 17. Компетенция Советов	Компетенция Советов установлена статьями 17-20 Закона. Компетенция исполкомов – статьями 41-44 Закона. Поскольку принцип наделения полномочиями Советов и исполкомов в законе един, мы ограничимся анализом только компетенции Советов депутатов. При этом исследованию подвергнутся не сами полномочия, перечень которых государство вправе установить по собственному усмотрению, а принцип взаимоотношений Советов разных уровней.	Статья 4 - Компетенция местного самоуправления	Article 4 – Scope of local self government
1. Советы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: 1.27. отменяют не соответствующие законодательству распоряжения председателя Совета и председателя соответствующего исполкома, решения соответствующего исполкома, решения нижестоящего Совета и распоряжения его председателя;	Законом установлен перечень прав и обязанностей местной власти. Однако принцип подчиненности не соответствует изложенному в Хартии принципу свободы действий местных властей, поскольку отмена противоречащих закону решений возложена на иные (вышестоящие) органы местного управления и местного самоуправления. Вообще в законе отсутствует суд как инстанция, определяющая наличие нарушений в деятельности местной власти. Кроме того, анализ компетенции всех трех уровней местной власти показывает, что наибольшее число полномочий по решению вопросов местного значения сосредоточено на областном уровне, самом далеком от граждан. Полномочия первичного уровня сильно ограничены и сводятся, в основном, к текущему содержанию территорий.	1. Основные права и обязанности местных властей устанавливаются Конституцией или законом. Однако это положение не исключает передачи местным властям прав и обязанностей для выполнения конкретных задач в соответствии с законом. 2. Местные власти в установленных законом пределах должны иметь полную свободу действий в осуществлении собственных инициатив по любым вопросам, не исключенным из их компетенции и не возложенных на любые иные уровни власти. 3. Публичные обязанности должны в целом осуществляться, предпочтительно, наиболее близкими к гражданам властями. Передача ответственности другим уровням власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. 4. Права, предоставленные местным властям, как правило, должны быть полными и исключительными. Они не могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти, за исключением случаев, предусмотренных законом.	1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law. 2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority. 3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy. 4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 18. Особенности компетенции Советов областного уровня</p> <p>Советы областного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: обеспечивают сбалансированность бюджетов административно-территориальных единиц на соответствующей территории;</p>	<p>Единственное в Законе упоминание о процедурах выравнивания. Представляется, что данная редакция явно недостаточна для четкого представления о формах и способах перераспределения бюджетных ресурсов между местными властями. Она оставляет слишком много места для субъективизма и оказания давления на муниципалитеты, не имеющие достаточных собственных ресурсов.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>5. Защита более слабых в финансовом отношении местных властей требует учреждения процедур финансового выравнивания или аналогичных мер, которые призваны исправить последствия неравного распределения потенциальных источников доходов и возложенных на местные власти расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных властей, которой они обладают в пределах своей компетенции.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.</p>
<p>Статья 19. Особенности компетенции Советов базового уровня</p> <p>Статья 20. Особенности компетенции Советов первичного уровня</p>	<p>Нет предмета для анализа</p>		
<p>Статья 21. Председатель Совета</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		
<p>Статья 22. Компетенция председателя Совета</p>			
<p>3.1. вносит на рассмотрение Совета предложения об отмене не соответствующих законодательству распоряжений председателя соответствующего исполкома, решений исполкома, нижестоящего Совета, распоряжений председателя нижестоящего Совета;</p>	<p>См. комментарий к статье 17.</p>		
<p>Статья 23. Заместитель (заместители) председателя Совета</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		
<p>Статья 24. Досрочное прекращение полномочий (ропуск) Совета</p>		<p>Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления</p>	<p>Article 11 – Legal protection of local self government</p>
<p>1. Полномочия Совета могут быть досрочно прекращены Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в случае:</p> <p>1.1. систематического (более двух раз) или грубого нарушения Советом требований законодательства;</p> <p>1.2. если Совет не менее трех раз подряд не смог собраться на сессию из-за неявки депутатов Совета по неуважительным причинам;</p>	<p>Смотри комментарий к статье 17. Вновь отсутствует судебная инстанция. Судя по тексту статьи, наличие систематического или грубого нарушения и оценку причин неявки депутатов определяет Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, и его решение является окончательным. По сути, органы местного самоуправления лишены права обращения в суд в случае, если они считают решение данного Совета неправомерным.</p>	<p>Местные власти должны иметь право обращаться к средствам судебной защиты в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления, закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве.</p>	<p>Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
2.2. по решению высшего Совета либо Президента Республики Беларусь – в случае изменения административно-территориального устройства в установленном законодательством порядке.	<p>Данная норма ничего не говорит о консультациях с местными сообществами при изменении административно-территориального устройства. Однако этот вопрос регулируется другим законом Республики.</p> <p>Смотри комментарий к закону Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» (текст по состоянию на 1 ноября 2007 года).</p>	<p>Статья 5 - Защита границ местных властей</p> <p>Изменение границ деятельности местных властей не должно осуществляться без предварительных консультаций с местными сообществами, по возможности, путем проведения референдума там, где это допускается законом.</p>	<p>Article 5 – Protection of local authority boundaries</p> <p>Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities concerned, possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.</p>
ГЛАВА 3 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ			
Статья 25. Территориальное общественное самоуправление	Нет предмета для анализа.		
Статья 26. Цель, задачи территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 27. Органы территориального общественного самоуправления			
6. Орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности местному собранию и соответствующему Совету.	Подотчетность органа территориального общественного самоуправления Совету вызывает большой вопрос. Депутат подотчетен избирателю, Совет – населению. В этой связи не усматривается логики в том, что орган общественной самодеятельности населения отчитывается перед Советом.		
Контроль за деятельностью органа территориального общественного самоуправления осуществляет соответствующий Совет.	Орган, созданный населением для решения вопросов по месту жительства обычно контролируется самим населением, его создавшим. Не очень понятно, почему его деятельность должен контролировать Совет, сам подотчетный населению.		
Статья 28. Полномочия местного собрания по вопросам создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 29. Членство в коллегиальном органе территориального общественного самоуправления			



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
2. Кандидаты в члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут двигаться ... городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня.	В соответствии с положениями статьи 25 самого Закона, территориальное общественное самоуправление – деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства. Если это деятельность самих граждан, почему в формировании органов ТОС участвуют Советы и исполкомы?		
6. Председатель коллегиального органа территориального общественного самоуправления подотчетен по всем вопросам своей деятельности этому органу территориального общественного самоуправления, местному собранию и соответствующему Совету.	См. комментарий к статье 27.		
Статья 30. Регистрация коллегиального органа территориального общественного самоуправления			
2. Регистрация коллегиального органа территориального общественного самоуправления осуществляется соответствующим исполнительным и распорядительным органом в течение десяти дней после представления документов, указанных в пункте 1 настоящей статьи. Исполнительный и распорядительный орган в пятидневный срок после регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления сообщает об этом председателю органа территориального общественного самоуправления в письменной форме и выдает ему свидетельство о регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления.	Регистрацию осуществляет исполнительный орган, а взаимодействует с органами ТОС Совет. При этом исполнительный орган не обязан по закону сообщать Совету о регистрации органа ТОС. Другими словами по официальной процедуре Совет не может узнать о факте регистрации органа ТОС. Не обязан сообщать о факте регистрации органа ТОС и председатель этого органа. В этой связи непонятно, как Совет может осуществлять эффективный контроль за деятельностью ТОС.		
Статья 31. Порядок деятельности органов территориального общественного самоуправления	Нет предмета для анализа.		
Статья 32. Упразднение коллегиального органа территориального общественного самоуправления			



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может быть упразднен по решению: Совета в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства.	Смотри комментарий к статье 17.		
ГЛАВА 4 МЕСТНОЕ СОБРАНИЕ, МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ И ИНЫЕ ФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 33. Местное собрание			
1. Местное собрание – совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства.	Нет предмета для анализа.		
Статья 34. Местный референдум	Нет предмета для анализа.		
Статья 35. Инициатива граждан по принятию решений Совета	Нет предмета для анализа.		
Статья 36. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели			
5. Исполком первичного уровня обеспечивает проведение за счет средств самообложения мероприятий, определенных местным собранием или органом территориального общественного самоуправления, и отчитывается о расходовании этих средств перед местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.	Неясен механизм контроля за использованием собранных населением средств. Исполкомы являются органами государственной власти, формируются путем назначения сверху и без участия населения. Закон не устанавливает рычагов воздействия на исполкомы со стороны населения, если исполком расходует деньги не по назначению.		
7. Контроль за порядком отчисления средств самообложения и целевым использованием собранных средств осуществляется исполкомами базового уровня.	Непонятно, почему контроль за расходованием собранных гражданами средств исполкомами первичного уровня осуществляют исполкомы базового уровня, а не само население.		
Статья 37. Иные формы участия граждан в государственных и общественных делах	Нет предмета для анализа.		



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
ГЛАВА 5 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ И РАС- ПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	Поскольку исполнительные и распорядительные органы не отнесены Законом к органам местного самоуправления, нет оснований рассматривать нормы, регулирующие их деятельность, в сопоставлении с положениями Хартии. Однако следует отметить, что именно на эти органы возложены обязанности по разработке и исполнению местных бюджетов, реализации муниципальных планов и программ, текущему предоставлению коммунальных услуг населению и т.п. В этой связи усматривается серьезное расхождение и с буквой и с духом Хартии.		
Статья 38. Исполнительные и распорядительные органы		Статья 3 - Понятие местного самоуправления	Article 3 – Concept of local self government
1. Исполнительные и распорядительные органы являются государственными органами и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства. 3. Исполкомы областного уровня подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь, а также Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь. Исполкомы базового и первичного уровней, местные администрации подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполкомам. Исполкомы подотчетны соответствующим Советам по вопросам, отнесенным к компетенции этих Советов. Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы осуществляют координацию деятельности нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, оказывают им необходимую помощь, в том числе организационно-методическую, материальную, техническую, информационную.	В законе отсутствует право местных Советов создавать подотчетные им исполнительные органы. Это серьезное и принципиальное расхождение с нормами Хартии. Статус исполнительных органов – государственный. Подотчетность по всем вопросам – органам государственной власти, и только по вопросам, отнесенным к компетенции Советов, исполкомы подотчетны Советам. Координация деятельности камуфлирует прямое управление сверху.	2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного голосования на основе прямого, равного и всеобщего избирательного права. Советы (собрания) могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.	2. This right shall be exercised by councils or assemblies composed of members freely elected by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage, and which may possess executive organs responsible to them. This provision shall in no way affect recourse to assemblies of citizens, referendums or any other form of direct citizen participation where it is permitted by statute.

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
8. Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций, а также численность работников исполнительных и распорядительных органов (без персонала по охране и обслуживанию зданий) по областям и городу Минску, в том числе численность работников структурных подразделений исполнительных и распорядительных органов, устанавливаются Президентом Республики Беларусь.	Полное расхождение с нормами Хартии. Не только установление структуры исполнительных органов, но и определение численности их работников отнесены к компетенции Президента Республики Беларусь. Такой подход лишает местную власть гибкости, препятствует своевременной корректировке ее деятельности в соответствии с изменяющимися внешними обстоятельствами.	Статья 6 - Соответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей 1. Без ущерба для более общих установленных законом положений, местные власти должны иметь возможность определять свои внутренние управленческие структуры с тем, чтобы адаптировать их к местным нуждам и обеспечивать эффективное управление.	Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities 1. Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.
9. Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов, осуществляющие государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности) на территории административно-территориальной единицы, подчиняются этим органам и одновременно соответствующим: 9.1. республиканским органам государственного управления – структурные подразделения исполкомов областного уровня; 9.2. структурным подразделениям областных исполкомов – структурные подразделения исполкомов базового уровня; 9.3. структурным подразделениям городских исполкомов (городов областного подчинения), Минского городского исполкома – структурные подразделения местных администраций.	Исполнительные органы имеют двойную систему подчиненности: • Территориальная подчиненность (исполком – вышестоящему исполкому) • Отраслевая подчиненность (структурное подразделение исполкома – структурному подразделению вышестоящего исполкома) Советы не имеют вообще никакого отношения ни к структуре исполкомов, ни к разработке документов, регламентирующих деятельность исполкомов.		
10. Положения о структурных подразделениях исполкомов областного уровня, осуществляющих государственно-властные полномочия в определенной отрасли (сфере деятельности), утверждаются этими исполкомами по согласованию с соответствующими республиканскими органами государственного управления.			



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 39. Заседания исполнительного и распорядительного органа	Нет предмета для анализа.		
Статья 40. Решения исполнительного и распорядительного органа	Нет предмета для анализа.		
Статья 41. Компетенция исполкомов Исполкомы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: представляют интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с другими государственными органами, иными организациями и гражданами;	Интересы соответствующей административно-территориальной единицы определяются интересами проживающего в ее границах населения. В соответствии с Хартией, интересы населения представляют местные советы. Таким образом, передача прав по представлению интересов населения исполнительным органам, к формированию которых население не имеет отношения, очевидно не соответствует нормам Хартии	Статья 3 - Понятие местного самоуправления 1. Местное самоуправление означает право и способность местных властей, в пределах, установленных законом, осуществлять регулирование и управлять значительной долей публичных дел, под свою ответственность и в интересах местного населения.	Article 3 – Concept of local self government 1. Local self government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.
осуществляют составление проекта местного бюджета и готовят отчет о его исполнении; обеспечивают исполнение местного бюджета, поступление предусмотренных доходов и расходование бюджетных средств в соответствии с их целевым назначением; предоставляют по поручению Советов в порядке, определенном Президентом Республики Беларусь и законами, льготы по налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты; распоряжаются коммунальной собственностью в порядке, установленном Советами, а также осуществляют контроль за ее использованием на соответствующей территории;	Избранный законодателями подход в этой части не соответствует ни букве, ни духу Хартии. Из приведенного в статье перечня полномочий исполнительных органов можно видеть, что местным бюджетом, землями, льготами, коммунальной собственностью, созданием и управлением коммунальными предприятиями, то есть всем тем, что должно составлять экономическую и материальную основу местного самоуправления, распоряжаются государственные органы. Данное положение вещей не может быть исправлено точечными правками в законе. Если речь идет о следовании европейским ценностям местной демократии, необходимо изменить концепцию, подход к проблеме местного самоуправления.		
Статья 42. Особенности компетенции исполкомов областного уровня Исполкомы областного уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжения их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполкома областного уровня или другим актам законодательства;	См. комментарий к статье 17.		

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
Статья 43. Особенности компетенции исполкомов базового уровня Исполкомы базового уровня в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством: отменяют решения нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжения их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполкома базового уровня либо Совета, исполкома областного уровня, принятым в пределах их компетенции, или другим актам законодательства;	См. комментариев к статье 17.		
Статья 44. Особенности компетенции исполкомов первичного уровня	Нет предмета для анализа.		
Статья 45. Компетенция местных администраций	Статьи 46-53, по существу, являются описанием взаимоотношений руководителей исполнительных органов разных уровней в жесткой иерархической вертикальной системе исполнительной власти, на вершине которой стоит Президент Республики Беларусь. С этой точки зрения анализ этих статей ничего не добавляет к уже высказанной ранее оценке. С нормами Хартии такая организация местной власти не имеет ничего общего.		
Статья 46. Председатель исполкома			
Статья 47. Компетенция председателя исполкома			
Статья 48. Особенности компетенции председателя исполкома областного уровня			
Статья 49. Особенности компетенции председателя исполкома базового уровня			
Статья 51. Глава местной администрации			
Статья 52. Компетенция главы местной администрации			
Статья 53. Распоряжения председателя исполкома (главы местной администрации)			
ГЛАВА 6 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 54. Понятие экономической основы местного управления и самоуправления Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов местного управления и самоуправления в	Следует отметить, что в Законе отсутствует такое понятие, как местные налоги. Отсутствует это понятие и в Бюджетном кодексе, который будет рассмотрен отдельно.	Статья 9 – Финансовые ресурсы органов местного самоуправления 3. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных налогов и сборов, ставки которых, в рамках закона, они имеют право определять самостоятельно.	Article 9 – Financial resources of local authorities 3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
соответствии с законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым, бюджетным законодательством.			
Статья 55. Коммунальная собственность	Общее замечание по данной статье: коммунальной собственностью распоряжаются исполкомы, органы, не избираемые населением и не формируемые местными Советами.		
Статья 56. Взаимоотношения Советов, исполнительных и распорядительных органов с другими организациями в экономической сфере	Нет предмета для анализа.		
Статья 57. Участие Советов, исполнительных и распорядительных органов во внешнеэкономической деятельности	Нет предмета для анализа.		
ГЛАВА 7 ГАРАНТИИ, НАДЗОР И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ			
Статья 58. Участие органов местного управления и самоуправления в работе межведомственных комиссий	Нет предмета для анализа.		
Статья 59. Обеспечение законности		Статья 8 - Административный надзор за деятельностью местных властей	Article 8 – Administrative supervision of local authorities' activities
3. Решения Советов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими Советами, Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также приостанавливаются Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления решения Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого решения в Совет, вышестоящий по отношению к Совету, решение которого приостановлено, или в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь. Распоряжения председателей Советов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими или вышестоящими Советами, а также приостанавливаются	Очевидно, что в большинстве случаев, когда мы имеем дело с базовым или первичным уровнем местного самоуправления, вмешательство Президента Республики Беларусь может быть расценено, как несоизмерное интересам, которые он намерен защитить. Более того, сам принцип внесудебной отмены решений мало согласуется с принципом надзора. Надзор предполагает наблюдение, выявление несоответствий законодательству, обращение к органу, принявшему незаконное решение с предложением о его отмене, а в случае отказа – обращение в суд. В Законе же установлено априорное право вышестоящих органов власти и должностных лиц отменять решения нижестоящих	1. Любой административный надзор за местными властями может осуществляться только в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией или законом. 2. Любой административный надзор за деятельностью местных властей, как правило, может преследовать лишь цели обеспечения законности и конституционных принципов. В то же время, административный надзор может осуществляться вышестоящими властями исходя из принципа целесообразности в отношении задач, исполнение которых было делегировано местным властям.	1. Any administrative supervision of local authorities may only be exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the constitution or by statute. 2. Any administrative supervision of the activities of the local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles. Administrative supervision may however be exercised with regard to expediency by higher level authorities in respect of tasks the execution of which is delegated to local authorities.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Президентом Республики Беларусь. В случае приостановления распоряжения председателя Совета Президент Республики Беларусь вносит представление об отмене этого распоряжения в соответствующий Совет или Совет, вышестоящий по отношению к Совету, распоряжение председателя которого приостановлено.</p>	<p>Советов и должностных лиц, что не соответствует понятию «надзор». Следовательно, в данном случае Закон не основан на принципах, заложенных в Хартии.</p> <p>Нет смысла анализировать пункты 4 и 5 данной статьи, поскольку в них речь идет об отмене решений органов местного управления – исполкомов, которые являются частью вертикали исполнительной власти. Однако и здесь принцип внесудебной отмены нормативных актов мало соответствует практике демократических государств.</p>	<p>3 Административный надзор за деятельностью местных властей должен осуществляться таким образом, чтобы вмешательство контролирующего органа было соразмерно важности интересов, которые он намерен защищать.</p>	<p>3. Administrative supervision of local authorities shall be exercised in such a way as to ensure that the intervention of the controlling authority is kept in proportion to the importance of the interests which it is intended to protect</p>
<p>7. Советы вправе в установленном порядке обращаться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав либо охраняемых законом интересов в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий, предусмотренных настоящим Законом и другими актами законодательства.</p>	<p>Данный пункт статьи практически дословно соответствует положениям Хартии. Однако текст предыдущих пунктов статьи говорит о наличии внесудебной процедуры отмены решений органов местного самоуправления. Внесудебные инстанции по своему усмотрению определяют наличие нарушений законодательства в действиях нижестоящих органов МСУ и отменяют незаконные, по их мнению, решения.</p>	<p>Статья 11 - Правовая защита местного самоуправления</p> <p>Местные власти должны иметь право обращаться к средствам судебной защиты в целях обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения принципов местного самоуправления, закрепленных в конституции или внутреннем законодательстве.</p>	<p>Article 11 – Legal protection of local self government</p> <p>Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self government as are enshrined in the constitution or domestic legislation.</p>
<p>Статья 60. Обязательность решений и защита прав органов местного управления и самоуправления</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		
<p>Статья 61. Делегирование полномочий органами местного управления и самоуправления</p> <p>2. Вышестоящие исполнительные и распорядительные органы вправе делегировать часть своих полномочий нижестоящим исполнительным и распорядительным органам.</p> <p>3. Советы вправе, если иное не предусмотрено законодательными актами:</p> <p>3.1. по взаимному согласию Советов различных территориальных уровней делегировать друг другу отдельные полномочия наряду с необходимыми для их осуществления ресурсами;</p>	<p>В Законе не содержится положений, устанавливающих ограничения степеней свободы по адаптации переданных полномочий. Однако в Бюджетном кодексе Республики Беларусь такие ограничения содержатся и, по сути, сводят не возможность гибкого подхода к исполнению переданных полномочий.</p>	<p>Статья 4 - Компетенция местного самоуправления</p> <p>5. Там, где полномочия делегируются им центральной или региональной властью, местные власти должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.</p>	<p>Article 4 – Scope of local self government</p> <p>5. Where powers are delegated to them by a central or regional authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.</p>



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 62. Предложения органов местного управления и самоуправления</p> <p>Государственные органы, иные организации, должностные лица рассматривают предложения органов местного управления и самоуправления в порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц, за исключением случаев, когда законодательством установлен иной порядок рассмотрения таких предложений.</p>	<p>Данную статью с большой натяжкой можно отнести к нормам, гарантирующим консультирование с органами местного самоуправления. Отсылка к законодательству об обращениях граждан и юридических лиц дает надежду на наличие в этом законодательстве механизмов учета мнения местных властей. Однако ни в законе РБ «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. N 407–XIII (Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1996 г., N 21, ст.376) в редакции Закона от 1 ноября 2004 г. N 340–3 (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 189, 2/1089), ни в Указе Президента РБ № 498 от 15 октября 2007 г. «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» не удалось найти не только таких механизмов, но и вообще упоминания об органах местного самоуправления.</p>	<p>Статья 4 - Компетенция местного самоуправления</p> <p>6. При планировании и в процессе принятия решений по всем вопросам, которые касаются местных властей непосредственно, необходимо, насколько это возможно, в свое время и надлежащим образом проводить с ними соответствующие консультации.</p>	<p>Article 4 – Scope of local self government</p> <p>6. Local authorities shall be consulted, insofar as possible, in due time and in an appropriate way in the planning and decision making processes for all matters which concern them directly.</p>
<p>Статья 63. Надзор за точным и единообразным исполнением законодательства в сфере местного управления и самоуправления</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		
<p>Статья 64. Ответственность органов местного управления и самоуправления</p>	<p>Нет предмета для анализа.</p>		
		<p>Статья 6 - Соответствие структур управления и ресурсов задачам местных властей</p>	<p>Article 6 – Appropriate administrative structures and resources for the tasks of local authorities</p>
	<p>В Законе нет ни одного упоминания о муниципальной службе.</p>	<p>2. Условия муниципальной службы должны быть такими, чтобы позволять производить набор высококачественного персонала на основе заслуг и компетентности, для чего необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе.</p>	<p>2. The conditions of service of local government employees shall be such as to permit the recruitment of high quality staff on the basis of merit and competence; to this end adequate training opportunities, remuneration and career prospects shall be provided.</p>

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
		Статья 7 – Условия осуществления обязанностей на местном уровне	Article 7 – Conditions under which responsibilities at local level are exercised
	Не отражено в Законе.	1. Условия работы местных выборных представителей должны обеспечивать свободное осуществление их функций.	1. The conditions of office of local elected representatives shall provide for free exercise of their functions.
	Не отражено в Законе.	2. Они должны обеспечивать надлежащую финансовую компенсацию за расходы, понесенные в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждение за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.	2. They shall allow for appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office in question as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done and corresponding social welfare protection.
	Не отражено в Законе.	3. Любые должностные обязанности и виды деятельности, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.	3. Any functions and activities which are deemed incompatible with the holding of local elective office shall be determined by statute or fundamental legal principles.
		Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления	Article 9 – Financial resources of local authorities
	Не отражено в Законе.	1. Местные власти должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.	1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.
	Не отражено в Законе.	2. Финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.	2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.
	Не отражено в Законе.	4. Финансовые системы, предоставленные в распоряжение местных властей, должны быть достаточно диверсифицированными и гибкими, с тем чтобы они могли, насколько это на практике возможно, идти в ногу с реальными изменениями издержек, возникающих в ходе исполнения их (местных властей) задач.	4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
	Не отражено в Законе.	6. С местными властями, в соответствующем порядке, должны быть проведены консультации о том, каким образом перераспределить выделяемые для них ресурсы.	6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.
	Не отражено в Законе.	7. По мере возможности, предоставляемые местным властям средства не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в рамках своей юрисдикции.	7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.
	Не отражено в Законе.	8. В целях получения заемных средств для капиталовложений местные власти должны иметь доступ к национальному рынку капиталов в пределах, установленных законом.	8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

Приложение 6

Таблица 3

Постатейный анализ соответствия отдельных положений Бюджетного кодекса РБ положениям Европейской Хартии местного самоуправления

Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 28. Регулирующие доходы республиканского бюджета и местных бюджетов</p> <p>1. К регулирующим доходам республиканского бюджета и местных бюджетов относятся доходы, которые могут частично или полностью передаваться в другие бюджеты и по которым в соответствии со статьями 30, 32 и 34 настоящего Кодекса установлен норматив в виде верхнего уровня отчисления от налогового дохода, а также местные налоги и сборы по нормативам, определяемым местными Советами депутатов.</p>	<p>Бюджетный Кодекс вводит понятие местных налогов и сборов и предоставляет местным Советам право установления их ставок. На первый взгляд, такой подход соответствует нормам Хартии. Однако применяемый в республике нормативный принцип формирования расходов бюджета сводит на нет право установления местных налогов, поскольку все средства, которые превышают расчетный объем доходов местных бюджетов, по окончании финансового года изымаются в государственный бюджет.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>3. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных налогов и сборов, ставки которых, в рамках закона, они имеют право определять самостоятельно.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.</p>
<p>Статья 29. Формирование доходов республиканского бюджета и местных бюджетов</p> <p>1. Доходы республиканского бюджета и местных бюджетов на очередной финансовый год определяются в соответствии с настоящим Кодексом и иными актами законодательства.</p> <p>2. Доходы республиканского бюджета формируются за счет собственных доходов, регулирующих доходов, часть которых не передается по установленным нормативам отчислений нижестоящим бюджетам, и межбюджетных трансфертов.</p> <p>Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов, регулирующих доходов, часть которых не передается по установленным нормативам отчислений нижестоящим бюджетам, отчислений от регулирующих доходов, поступающих из вышестоящих бюджетов, и межбюджетных трансфертов.</p>	<p>Собственные доходы местных бюджетов состоят из налоговых и неналоговых доходов. К числу налоговых доходов относятся доходы от государственных налогов и доходы от местных налогов и сборов. Бюджетный кодекс подробно описывает состав государственных налоговых источников и практически ничего не говорит о местных налогах и сборах. В связи с этим трудно определить, какую долю бюджетных доходов составляют местные налоги и сборы. Так же трудно говорить о том, насколько достаточны собственные финансовые ресурсы местных властей для осуществления ими своих полномочий.</p> <p>Главная проблема состоит в том, что состав и объем доходов местных властей не являются стабильными и находятся в большой зависимости от ежегодных решений по утверждению республиканского бюджета.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>1. Местные власти должны иметь право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.</p> <p>2. Финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.</p> <p>2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.</p>



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 65. Долг органов местного управления и самоуправления</p> <p>2. Долг органов местного управления и самоуправления может существовать в формах:</p> <p>...2.2. займов, осуществленных путем выпуска ценных бумаг местными исполнительными и распорядительными органами;</p> <p>...</p>	<p>Бюджетный кодекс не предоставляет органам местного самоуправления права доступа к национальному рынку капитала. Это право предоставлено только местным исполнительным и распорядительным органам, которые не являются органами местного самоуправления и входят в систему вертикали государственной власти, подчиняющейся непосредственно Президенту Республики. Но даже если чисто теоретически отнести упомянутые выше органы местного управления к органам местного самоуправления, то и в этом случае их выход на национальный рынок капитала вряд ли возможен. Дело в том, что Закон Республики Беларусь от 12 марта 1992 г. №1512-XII «О ценных бумагах и фондовых биржах» не предусматривает для органов местного управления права выступать в качестве эмитентов выпуска ценных бумаг. Возможно, существуют иные нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу, однако их найти не удалось.</p>	<p>8. В целях получения заемных средств для капиталовложений местные власти должны иметь доступ к национальному рынку капитала в пределах, установленных законом.</p>	<p>8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.</p>
<p>Статья 74. Права государственных органов при предоставлении межбюджетных трансфертов нижестоящим бюджетам</p> <p>При несоблюдении местными исполнительными и распорядительными органами установленного законодательством порядка зачисления налогов, сборов (пошлин) и других доходов в вышестоящий бюджет, а также при нецелевом использовании средств, выделенных из вышестоящего бюджета, либо имеющейся задолженности по платежам в вышестоящий бюджет приостанавливается или уменьшается на эти суммы объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из вышестоящего бюджета нижестоящим бюджетам.</p>	<p>Бюджетный кодекс устанавливает жесткие рамки в бюджетной сфере, определяя как источники доходов бюджетов, так и налоговые ставки по всем бюджетоформирующим налогам. Значительная доля доходов местных бюджетов формируется в виде субвенций, имеющих целевой характер. Местные органы управления отвечают не только за наполнение собственного бюджета, но и за формирование государственного бюджета, обеспечивая перечисление налогов и сборов в вышестоящие бюджеты. Межбюджетные трансферты используются центральным правительством в качестве санкции за нарушения, факт совершения которых устанавливается во внесудебном порядке. В этой связи говорить о диверсифицированности и гибкости местных финансовых систем просто бессмысленно.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>4. Финансовые системы, предоставленные в распоряжение местных властей, должны быть достаточно диверсифицированными и гибкими, с тем чтобы они могли, насколько это на практике возможно, идти в ногу с реальными изменениями издержек, возникающих в ходе исполнения их (местных властей) задач.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.</p>



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 75. Формы межбюджетных трансфертов</p> <p>2. Дотация из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет предоставляется в случае превышения прогнозного объема расходов местного бюджета над прогнозным объемом его доходов. Дотация из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет может быть предоставлена только после учета в полном объеме собственных доходов бюджета и регулирующих доходов по необходимым для сбалансированности бюджета нормативам отчислений от доходов, определенным статьями 30–37 настоящего Кодекса.</p> <p>3. Межбюджетный трансферт из нижестоящего бюджета в вышестоящий бюджет передается в случае превышения прогнозного объема доходов местного бюджета над прогнозным объемом его расходов.</p> <p>4. Объем межбюджетных трансфертов в форме дотаций на планируемый период определяется на основе разницы между прогнозным объемом доходов и прогнозным объемом расходов соответствующего местного бюджета.</p> <p>5. Прогнозный объем доходов местного бюджета рассчитывается с учетом налогового потенциала административно-территориальной единицы. Прогнозный объем расходов местного бюджета рассчитывается с учетом нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности.</p> <p>...</p>	<p>Бюджетный кодекс не использует такие понятия, как «финансовое выравнивание» или «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности». Вместо этого используются термины «бюджетный трансферт» и «дотация». Поскольку распределение основной части налоговых доходов отнесено на уровень центральной власти, в Беларуси отсутствуют механизмы выравнивания, которые заменены, с одной стороны, механизмом изъятия дополнительных финансовых ресурсов, превышающих расчетный уровень доходов местного бюджета, а с другой – механизм погашения дефицита местных бюджетов в случае, если расчетный объем местных доходов оказывается ниже расчетного уровня расходов местных властей.</p>	<p>5 Защита более слабых в финансовом отношении местных властей требует учреждения процедур финансового выравнивания или аналогичных мер, которые призваны исправить последствия неравного распределения потенциальных источников доходов и возложенных на местные власти расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора местных властей, которой они обладают в пределах своей компетенции.</p>	<p>5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.</p>



Закон	Комментарии	Хартия	
		Русский	English
<p>Статья 76. Расчет расходов, учитываемых при определении объема дотации</p> <p>1. Объем дотации на планируемый период определяется на основании нормативов бюджетной обеспеченности и корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности.</p> <p>2. Нормативы бюджетной обеспеченности для местных бюджетов определяются исходя из числа жителей либо потребителей предоставляемых государством товаров (работ, услуг) и уточняются с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих разницу в стоимости предоставляемых государством товаров (работ, услуг) в зависимости от количества населения и потребителей предоставляемых государством товаров (работ, услуг), социально-экономических, демографических, климатических, экологических и других особенностей административно-территориальных единиц по мере их определения.</p> <p>3. Методика расчета дотаций, нормативов бюджетной обеспеченности, корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности утверждается Министерством финансов.</p>	<p>Сам принцип нормативного планирования является, по сути, вариантом целевого финансирования конкретных проектов. Бюджетный кодекс однозначно игнорирует наличие местных интересов, используя понятие «предоставляемые государством товары (услуги, работы)». Таким образом, даже собственные ресурсы местных властей уже на этапе планирования имеют целевую составляющую. Тем более, это касается дотаций, предоставляемых из вышестоящих бюджетов на местный уровень. Бюджетный кодекс прямо увязывает объем этих дотаций с рассчитанными центральным правительством нормативами бюджетной обеспеченности, что делает эти дотации исключительно целевыми. Такой подход принципиально расходится с принципами Хартии.</p>	<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p> <p>7. По мере возможности, предоставляемые местным властям средства не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в рамках своей юрисдикции.</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p> <p>7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.</p>
		<p>Статья 9 - Финансовые ресурсы органов местного самоуправления</p>	<p>Article 9 – Financial resources of local authorities</p>
	<p>Бюджетный кодекс не содержит положений, касающихся необходимости консультирования с местными властями по вопросам перераспределения выделяемых для них ресурсов.</p>	<p>6. С местными властями, в соответствующем порядке, должны быть проведены консультации о том, каким образом перераспределить выделяемые для них ресурсы.</p>	<p>6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.</p>

**Миссия исследовательского центра SYMPA –
продвижение реформы системы публичного
администрирования в Беларуси в соответствии
с современными принципами и практиками.**

**Центр объединяет людей, которым интересны
проблемы государственного управления в
профессиональном и научном плане.**

КОНТАКТЫ:

**e-mail: info@sympa-by.eu
web: www.sympa-by.eu**

