



Местное самоуправление в Беларуси

как превратить миф в реальность



Система местного самоуправления в Беларуси

- Включает Советы и органы территориального общественного самоуправления
- Состоит из трех уровней (количественные показатели по состоянию на 25.04.2010г.)



• **Первичный – 1358** (1288 сельских Советов + 56 пгт + 14 городов районного подчинения)



• **Базовый – 118 районов + 12 городов** (Гомель, Могилев, Витебск, Гродно, Брест, Бобруйск, Барановичи, Орша, Жодино, Новополоцк, Пинск, Полоцк)



• **Областной - 7**



•Базируется на принципах государственной теории местного самоуправления:

- местное самоуправление есть продолжение государства, а его органы - по сути местные органы государственной власти;
- предмет ведения местного самоуправления – это государственные задачи; они не могут иметь иной цели деятельности помимо сформулированных государством;
- всякое управление публичного характера есть дело государственное - поэтому смысл существования местного самоуправления не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.



Европейская Хартия местного самоуправления

- Принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15 октября 1985г.
- Основной источник муниципального права европейских стран
- Подписана и ратифицирована 44 из 47 государств-членов Совета Европы (по состоянию на 04.05.2010г.)
- Подписание и ратификация Хартии – одно из условий вступления государства в Совет Европы
- Базируется на теории дуализма – сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельным, однако, если оно выходит за эти рамки, то становится частью государственного аппарата.



Понятие местного самоуправления

<p>ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»</p>	<p>п. 1 ст. 3 Европейской Хартии местного самоуправления</p>
<p>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.</p>	<p>Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.</p>



Ст. 1 Закона РБ «О местном управлении и самоуправлении»	Ст. 117 Конституции Республики Беларусь
<p>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 ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.</p> <p>Система органов местного самоуправления включает Советы и органы территориального общественного 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.</p>



Почему нужна реформа местного самоуправления?

- Граждане не имеют реальных возможностей осуществлять управление местными делами;
- Местные государственные чиновники в своих действиях не исходят из интересов населения, а ориентируются на указания, получаемые с вышестоящих уровней государственной власти;
- Центральная власть (из-за удаленности, концентрации на проблемах другого порядка и пр.) не может досконально представлять себе местные проблемы, поэтому принимаемые ею решения часто не приносят гражданам пользы;
- Существующая система не соответствует демократическим стандартам управления и не пользуется поддержкой населения;
- Централизованная система управления не справляется с основной задачей власти – обеспечение своим гражданам достойного уровня жизни.



Условия для проведения реформ

- 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.

Люди и общество в целом не могут научиться демократии по книжкам – они могут учиться, принимая участие в функционировании новой системы.



Базовые проблемы

- Отсутствие у правящей группы политической воли к проведению реформы в сфере местного самоуправления;
- Наличие централизованной модели управления на региональном и местном уровнях;
- Несоответствие белорусского законодательства Европейской Хартии местного самоуправления;
- Отсутствие официально принятых концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь;
- Несоответствие практики организации и проведения местных выборов демократическим стандартам;
- Низкий уровень подготовки кадров в сфере местного самоуправления;
- Потеря традиций местной общины и гражданского общества, чрезмерная бюрократизация форм прямой демократии, непрозрачность деятельности местных органов власти.



Формирование политической воли

Первый этап:

- Цель – получение согласия на проведение реформ от политических лидеров правящей группы
- Реализация – действия, направленные на формирование соответствующих взглядов внутри правящей группы.

Второй этап:

- Цель – получение правящей группой поддержки других политических групп и общества
- Реализация – действия, направленные на политические партии вне правящей группы, на структуры гражданского общества и граждан.



Децентрализация власти

Государство – общее достояние всех граждан, целью которого является создание следующих оптимальных условий для его всестороннего развития:

- Обеспечение основ благосостояния;
- Обеспечение правопорядка;
- Обеспечение условий развития культуры;
- Гарантирование внутренней и внешней безопасности.

То, что выходит за рамки основных функций государства, должно быть им передано другим субъектам, которые будут делать это гораздо лучше, дешевле и эффективнее.

Децентрализация – передача определенного объема властных полномочий от государственных органов местным выборным органам (органам самоуправления) и наделение их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами.

- **Децентрализация** – это передача власти и средств между автономными единицами, тогда как деконцентрация – это передача полномочий вниз в рамках той же самой системы управления.
- **Децентрализация** изменяет институциональный строй государства, а деконцентрация – только способ выполнения задач.



Принцип субсидиарности

- Охват деятельности и ответственности государства нужно резко сузить;
- Не все функции государства должны исполняться центральной администрацией;
- Человек – основной субъект всякой активности, другие институты должны создаваться как вспомогательные по отношению к его действиям;
- Государство должно исполнять вспомогательные функции по отношению ко всем институтам и организациям, действующим в его рамках и служащим интересам граждан;
- Принцип субсидиарности отказывается от иерархической зависимости субъектов.



Несоответствие белорусского законодательства о местном самоуправлении Европейской Хартии местного самоуправления

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. (пункт 1 статьи 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... (пункт 2 статьи 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><i>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 освободить от нее руководителя ИРО, либо установить порядок назначения такого руководителя Советом депутатов.</i></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. (пункт 1 статьи 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><i>Хартия говорит о том, что органы местного самоуправления самостоятельно несут ответственность перед законом.</i></p> <p><i>Конституция РБ предполагает возможность отмены решений местной власти вне судебных процедур высшестоящими органами власти.</i></p>



Отсутствие официальных концептуальных положений и подходов к развитию местного самоуправления в Республике Беларусь

- Сказывается на:
 - Развитии законодательства о местном самоуправлении;
 - Разработке взаимосвязи и практическом внедрении некоторых как общенациональных, так и региональных программ (например, государственная программа развития и возрождения села);
 - Совершенствовании административно-территориального устройства (-101 АТЕ за период с 18.05.2006г. по 25.04.2010г.)
- Резолюция (п.3 Съезда депутатов Советов депутатов Республики Беларусь от 29.09.2000г.)



Несоответствие практики организации и проведения местных выборов демократическим стандартам

- вмешательство в избирательный процесс как республиканских, так и местных органов государственного управления;
- недемократический характер формирования избирательных комиссий;
- непрозрачность процедуры регистрации кандидатов в депутаты;
- неравные условия проведения кандидатами агитационной кампании;
- непрозрачность подсчета голосов;
- воспрепятствование общественным наблюдателям на избирательных участках в осуществлении процедур наблюдения за голосованием и подсчетом голосов;
- неэффективность процедуры обжалования действий избирательной комиссии и результатов выборов.



Низкий уровень подготовки и повышения квалификации кадров в местном самоуправлении

- Из учебных программ ВУЗов была убрана дисциплина «Муниципальное право»;
- Обучающие программы замкнуты на действующее национальное законодательство;
- Нет аналитической информации о содержании, сути, принципах и нормах Европейской Хартии, об иных международных документах и о законодательстве зарубежных стран в сфере местного самоуправления;
- У белорусских специалистов нет единого с общеевропейским понятийного аппарата, единой терминологии, отсутствует системная и современная информация о реформах в странах Центральной и Восточной Европы, о результатах реформ, об их успехах и неудачах;
- Крайне мало научных диссертаций по местному самоуправлению.



Утеряны традиции..., бюрократизация..., непрозрачность...

- Утеряны традиции местной общины и гражданского общества
- Громада – сообщество граждан
- Бюрократизация форм прямой демократии
- Непрозрачность в деятельности местных органов власти



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;
- предметы ведения местного самоуправления - это государственные задачи, они не могут иметь иной цели деятельности помимо сформулированных государством;
- всякое управление публичного характера есть дело государственное, поэтому смысл существования местного самоуправления - не отделение от государства, а подчинение его интересам и целям.

При Варианте 1 возможны решения и действия власти, направленные только на укрепление или усовершенствование существующей системы, а не на ее принципиальное изменение.

Пренебрежительное отношение к местным Советам депутатов, как к представителям и выразителям интересов граждан, свидетельствует, во-первых – о соответствующем отношении власти к гражданам и к демократии, а, во-вторых - об их (Советов) декоративном характере, призванном обеспечивать демократический антураж системе управления.



Существующая 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.). Для оправдания необходимости существования данной системы гражданам предъявляются 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.

Для большинства граждан Беларуси они звучат убедительно. Граждане не увязывают многие из существующих проблем с отсутствием в стране местного самоуправления, не видят минусов 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.



Угрозы консервации централизованной системы:

- 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 за 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 сказали, 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. Децентрализация грозит полной или частичной потерей правящей группой контроля над обществом.



Вариант 2 «Имитация»

По духу и смыслу – действия, направленные на модернизацию существующей системы, но которые при этом ничего не меняют.

- развитие форм участия граждан в решении вопросов местного значения
- прямые выборы гражданами председателей Советов депутатов
- изменения в регламенты Советов в части упрощения доступа граждан на сессии местных Советов, вплоть до введения заявительного принципа
- Создание Ассоциаций местных Советов, национальной ассоциации местных Советов.
- проведение анализа белорусского законодательства о местном самоуправлении на предмет его соответствия принципам и нормам Европейской Хартии местного самоуправления
- Создание экспертной группы по подготовке Концепции местного самоуправления в Республике Беларусь
и т.д. и т.п.

Цель – получение кредитов и привлечение инвестиций, налаживание диалога с Евросоюзом, США, МВФ, ЕБРР, Советом Европы и т.д.

Мотивация – выжить и укрепиться.



Угрозы:

- Потеря доверия со стороны целевой группы
- Спусковой механизм для начала реальных и необратимых преобразований (по аналогии «перестройки» и «гласности» 90-х)

Сильные стороны:

- В краткосрочной перспективе сложно отличить «имитацию» реформ от реальных реформ
- Наличие уже проверенных объяснений отказа от реформ (от нас требуют того, что нашему народу чуждо; народ не готов; нас хотят ввергнуть в хаос; происки Запада и т.д.)

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



Вариант 3 «Реформа»

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

Первый этап «Создание плацдарма»

- 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.
- Создание Министерства по региональному развитию и местному самоуправлению с целью подготовки и реализации реформы местного самоуправления с соответствующими задачами, полномочиями, ответственностью и ресурсами.
- Создание экспертной группы для подготовки «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим ее утверждением Советом Министров Республики Беларусь.
- Подготовка проектов сотрудничества с ЕС в сфере местного самоуправления в рамках программ «Европейский инструмент добрососедства и партнёрства», «Восточное партнёрство», Программы развития ООН и др.
- Проведение ряда международных конференций и семинаров 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.



- Подготовка к подписанию Европейской Хартии (изучение документа, определение статей, которые Беларусь готова подписать, перевод текста Хартии на белорусский язык и т.д.).
- Подготовка и внесение Президентом в Палату представителей проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Раздел V Конституции Республики Беларусь».
- Подготовка Советом Министров проекта Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь» на основе разработанной и утверждённой Советом Министров «Концепции реформирования местного самоуправления в Республике Беларусь» с последующим его внесением на рассмотрение Парламента.
- Подготовка и принятие Советом Министров Постановления «О подготовке кадров для органов местного самоуправления».
- Подготовка 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».
- Публичное освещение в СМИ процесса подготовки реформы местного самоуправления, организация её широкого публичного обсуждения учеными, депутатами и гражданами.



Второй этап «От мифа - к реальности»

Данный этап содержит действия, направленные на продолжение реформы местного самоуправления через их правовое обеспечение и административное усиление, а именно:

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;
 - деятельность местных Советов, в первую очередь, исходит 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 только в судебном порядке.
- Закона «О реформе местного самоуправления в Республике Беларусь»;
- Закона «О местном самоуправлении в Республике Беларусь»;
- новой редакции Закона «Об административно-территориальном устройстве и административно-территориальном делении в Республике Беларусь»;
- Закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Беларусь»;
- Внесение изменений и дополнений в Раздел V Избирательного кодекса в части выборов депутатов местных Советов депутатов.
- Проведение местных выборов.



2. Создание в Республике Беларусь Ассоциаций местных Советов, Национальной ассоциации местных Советов.
3. Подписание и последующая ратификация Республикой Беларусь Европейской Хартии местного самоуправления.

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

Стратегическая задача Варианта 3 – подготовить все институты власти, гражданское общество, граждан к полномасштабной реформе местного самоуправления и успешно ее реализовать.

Тактическая задача – выбор методов, форм и механизмов, позволяющих избежать ситуации хаоса, бюрократической волокиты (не исключено – бойкота!) в ходе реформы, не допустить грубых ошибок на стадии ее подготовки, минимизировать ресурсные затраты на проведение реформы.



Цель – создание системы местного самоуправления, основанной на принципах и нормах Европейской Хартии местного самоуправления.

Предполагаемый срок реализации реформы – 3-4 года

Ответственность – нельзя допускать провала реформы, т.к. это дискредитирует саму идею местного самоуправления и негативно повлияет на развитие страны в долгосрочной перспективе.



Выводы и рекомендации

- 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.
- Возможность развития событий по Варианту 2 также существует, ибо может принести власти определенные политические и экономические дивиденды. Но существующие угрозы снижают вероятность реализации данного варианта.
- Исходя из интересов граждан и эволюционного развития государства наиболее оптимальным является Вариант 3. Но на 99% это вариант для другой, новой власти.
- Политическим партиям, структурам гражданского общества, гражданам необходимо найти способы и методы более активного влияния на формирование политической воли для становления и развития местного самоуправления в стране.
- Более активная и обоснованно аргументированная позиция международных организаций по данному вопросу способна позитивно повлиять на развитие местного самоуправления в Беларуси.