

ЦЭНТР ЭКСПЕРТЫЗЫ ПА ШМАТУЗРОЎНЕВЫМ КІРАВАННІ

ЭКСПЕРТНЫ АНАЛІЗ

“Канцэпцыі мясцовага самакіравання для новай Беларусі”

7 снежня 2025 г.
CEMG/EXA(2025)3

Аналіз быў праведзены прафесарам Нікалаасам-Камнінасам Хлепасам, чальцом Групы незалежных экспертаў па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання, для [Цэнтру экспертызы па шматузроўневым кіраванні](#) пры [Кангрэсе мясцовых і рэгіянальных улад Рады Еўропы](#). Ён быў падрыхтаваны ў рамках праекту “[Лідары за перамены: прасоўванне дэмакратыі і правоў чалавека на мясцовым узроўні з беларускімі дэмакратычнымі сіламі](#)” (2024–2025) як часткі дзейнасці [Кантактнай групы Рады Еўропы па супрацоўніцтве з дэмакратычнымі сіламі Беларусі і грамадзянскай супольнасцю](#).

Меркаванні, выказаныя ў гэтым дакуменце, не абавязкова адлюстроўваюць афіцыйную пазіцыю Кангрэсу мясцовых і рэгіянальных улад Рады Еўропы.

Кароткі змест

У Экспертным аналізе даецца ацэнка "Канцэпцыі мясцовага самакіравання для новай Беларусі" (далей — Канцэпцыя) 2023 года. У першую чаргу ацэньваецца яе адпаведнасць Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (ETS № 122),¹ а таксама разглядаюцца еўрапейскія стандарты рэформы мясцовага самакіравання і меркаванні экспертаў. У аналізе робіцца выснова, што Канцэпцыя адлюстроўвае амбітнае і палітычна значнае бачанне будучай дэмакратычнай пабудовы Беларусі. У яе тэксце разглядаюцца фундаментальныя праблемы, абумоўленыя празмернай цэнтралізацыяй, слабой мясцовай аўтаноміяй і адсутнасцю дэмакратычнай легітымнасці на субнацыянальным узроўні. Адпаведнасць Канцэпцыі еўрапейскім нормам відавочная ў замацаванні субсідыярнасці, права грамадзянаў на ажыццяўленне мясцовага самакіравання і фінансавай незалежнасці ў якасці кіраўнічых прынцыпаў.

Тым не менш, Канцэпцыя застаецца ў значнай ступені дэкларатыўнай. Інстытуцыйная структура патрабуе больш дакладнага вызначэння функцыянальных абавязкаў, фінансавай аўтаноміі, адміністрацыйнага кантролю, механізмаў прававой абароны і інструментаў забеспячэння ўдзелу грамадзянаў. Узаемасувязь паміж яе мэтамі, прынцыпамі і этапамі рэалізацыі недастаткова выразная, а рызыкі, паслядоўнасць і аперацыйныя абавязкі патрабуюць далейшай прапрацоўкі.

У аналізе змяшчаецца шэраг рэкамендацый па паляпшэнні Канцэпцыі, у тым ліку канстытуцыйнае замацаванне мясцовага самакіравання, прыняцце комплекснай прававой базы, якая вызначае кампетэнцыі і фінансавыя рэсурсы мясцовых органаў улады, а таксама стварае надзейную і інклюзіўную структуру кіравання. Канцэпцыя мае патэнцыял служыць надзейнай стратэгічнай асновай для развіцця дэмакратычнай, устойлівай і дэцэнтралізаванай беларускай дзяржавы, пры ўмове, што яна будзе дапоўненая рэалістычнай дарожнай картай і інклюзіўным працэсам кансультацый.

I. Уводзіны

1. "Канцэпцыя мясцовага самакіравання для новай Беларусі" — вельмі важны палітычны дакумент у кантэксце падрыхтоўкі да дэмакратызацыі Беларусі і яе поўнай інтэграцыі ў еўрапейскую сям'ю. У яе аснове ляжыць важнасць, якую надаюць апазіцыйныя сілы Беларусі мясцоваму самакіраванню як ключавому фактару ў працэсе дэмакратызацыі, а таксама ў функцыянаванні дэмакратычнай сістэмы, дзе канцэнтрацыя ўлады будзе прадухіленай праз сістэму вертыкальнага размеркавання ўлады (з механізмам стрымак і проціваг) і праз шматузроўневае кіраванне.

2. Акрамя таго, мясцовае самакіраванне разглядаецца як ключавы фактар ва ўвесьчасным падтрыманні дэмакратыі шляхам легітымізацыі яе асноўных палітычных органаў праз канкурэнтныя выбары, садзейнічання ўдзелу грамадзян у прыняцці

¹ Даступная на англійскай (<https://rm.coe.int/1680b0fbec>) і беларускай (<https://rm.coe.int/1680b58bc3>) мовах.

рашэнняў і рэагавання на палітычныя і сацыяльныя выклікі дэмакратычнымі органамі і адміністрацыйнымі механізмамі, якія максімальна набліжаныя да грамадзян.

3. Дадзены дакумент быў распрацаваны з дапамогай метаду трыягуляцыі шматлікіх экспертных і дакументальных крыніцаў. Хоць базавым тэкстам з'яўляецца сама Канцэпцыя (2023 г.), агляды, падрыхтаваныя двума выдатнымі экспертамі (2024 г.)², прапануюць дадатковыя аналітычныя перспектывы. Габар Петэры засяроджваецца на паслядоўнасці прапанаванай палітыкі і магчымасці яе рэалізацыі, а Таня Гропі ацэньвае прававую і канцэптualaную адпаведнасць еўрапейскім стандартам. Дадатковыя высновы былі атрыманыя ў выніку трох тэматычных семінараў (кастрычнік-лістапад 2024 г.), на якіх разглядаліся канцэптualaныя, інстытуцыйныя і пераходныя аспекты дэцэнтралізацыі. Актуальны каментар Кангрэсу да тлумачальнага дакладу па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (далей — Актуальны каментар)³ забяспечвае інтэрпрэтацыйныя рамкі для ацэнкі адпаведнасці. Дадатковыя стандарты ўключаюць рэкамендацыі і кіраўнічыя прынцыпы Рады Еўропы па некалькіх тэмах, а таксама адпаведныя рэкамендацыі з іншых міжнародных дакументаў.⁴

II. Агляд канцэпцыі

4. Канцэпцыя мае на мэце стварэнне ў Беларусі дэмакратычнай сістэмы мясцовага самакіравання, заснаванай на інтарэсах грамадзян і якая замяніць успадкаваную мадэль *"дзяржаўнага мясцовага самакіравання"*. У якасці асноўных праблем у ёй адзначаюцца празмерная цэнтралізацыя, слабая мясцовая аўтаномія і адсутнасць дэмакратычнай падсправаздачнасці (Канцэпцыя, 11–14), а таксама падкрэсліваюцца праблемы тэрытарыяльна-адміністрацыйнай структуры і грамадзянскага развіцця. Сапраўды, нарошчванне патэнцыялу ў галіне мясцовага самакіравання з'яўляецца ключавым кампанентам паспяховага працэсу дэмакратызацыі. На пачатку ў Канцэпцыі ўздымаюцца некаторыя фундаментальныя пытанні адносна неабходнасці рэформаў і жаданых мэтаў, а таксама згадваюцца шэраг праблемаў, якія неабходна вырашыць. Таксама, пералічваюцца і іншыя пытанні (неабходнасць заканадаўчых зменаў, адсутнасць фінансава-эканамічнай базы, дэмакратычных выбараў, сістэмы падрыхтоўкі кадраў, механізмаў маніторынгу і г.д.).

5. Аднак такая паслядоўнасць кампанентаў не дазваляе належным чынам структураваць і скіраваць Канцэпцыю. Уступныя раздзелы павінны акрэсліць агульныя рамкі для распрацоўкі Канцэпцыі, якая, безумоўна, мае падкрэсліць стратэгічную важнасць мясцовага самакіравання для дэмакратызацыі і рэгіянальнага развіцця, без

² Tania Groppi (2024), Desk Review of the Local Self-Government Concept for a New Belarus (*Таня Гропі (2024), Агляд канцэпцыі мясцовага самакіравання для новай Беларусі*); Gábor Péteri (2024), Desk Review of the Local Self-Government Concept for a New Belarus (*Габар Петэры (2024), Агляд канцэпцыі мясцовага самакіравання для новай Беларусі*).

³ Кангрэс мясцовых і рэгіянальных улад Рады Еўропы, справаздача CG-FORUM(2020)02-05final ад 7 снежня 2020 г., даступная на англійскай (<https://rm.coe.int/1680a06149>) і беларускай мовах (<https://rm.coe.int/4880262db8>).

⁴ OECD (2019), Policy Highlights. Making Decentralisation Work. A Handbook for Policy-Makers; Boex, J. et al. (2022), Decentralization, Multilevel Governance and Intergovernmental Relations: A Primer, Local Public Sector Alliance, The World Bank (АЭСР (2019)).

стварэння, аднак, памылковай ілюзіі таго, што дэцэнтралізацыя вырашыць усе сацыяльныя і эканамічныя праблемы (Петэры, 2024).

6. У Канцэпцыі трапна адзначаюцца выклікі і перашкоды, з якімі давядзецца сутыкнуцца пры ўкараненні дэмакратычнага і эфектыўнага мясцовага самакіравання, пачынаючы з неабходнасці канцэптualaнага ўдакладнення. Сапраўды, існуюць відавочныя неадназначныя моманты, бо нават у самой Канцэпцыі, напрыклад, гаворыцца пра "незалежныя" адміністрацыйныя адзінкі, у той час як адпаведная еўрапейская тэрміналогія кажа пра мясцовыя або рэгіянальныя "аўтаноміі"⁵.

7. Цалкам слушна, што ў канцэпцыі адзначаюцца існыя недахопы ў экспертных ведах адносна дэмакратычнага мясцовага кіравання. Можна таксама адзначыць адсутнасць адпаведнага досведу ў дзяржаўным кіраванні, а таксама адсутнасць спецыяльна падрыхтаваных кадраў для распрацоўкі – і тым больш для рэалізацыі – рэформаў дэцэнтралізацыі і дэмакратызацыі.

8. У Канцэпцыі правільна падкрэсліваецца неабходнасць стварэння адпаведнай заканадаўчай асновы для развіцця мясцовай дэмакратыі, пачынаючы з Канстытуцыі і базавага заканадаўства аб мясцовым самакіраванні, шляхам абароны маёмасці, рэсурсаў і актываў мясцовых і рэгіянальных органаў улады ў спалучэнні з іх дэмакратычным фармаваннем і выразным замацаваннем асноўных прынцыпаў, такіх як субсідыярнасць, падсправаздачнасць, удзел грамадзянаў, стварэнне належных умоваў для забеспячэння аказання публічных паслугаў мясцовым самакіраваннем і г.д. Беларускія дэмакратычныя сілы ўжо падрыхтавалі адпаведныя праекты новай канстытуцыі⁶ і закону аб мясцовым самакіраванні⁷; было б карысна ўключыць некаторыя з іх ключавых палажэнняў у Канцэпцыю ў якасці базавых і спасылкавых тэкстаў для правядзення адпаведнага дыялогу на конт рэформаў.

9. Адносна прапанаваных задачаў рэформы выказвалася крытыка (Петэры, 2024) за празмерную ўвагу да адміністрацыйна-тэрытарыяльнага дзелення (Канцэпцыя, 32) і выкарыстанне паняцця *"тэрытарыяльнай абшчыны"* ў дэцэнтралізацыі (Канцэпцыя, 28). Празмерны акцэнт на рэформе тэрытарыяльнай арганізацыі адсунуў бы на другі план дэмакратычныя і бюджэтныя аспекты, якія з'яўляюцца цэнтральнымі для Хартыі.

10. Тым не менш, пераход ад цяперашняй іерархічнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай арганізацыі да двухузроўневай субнацыянальнай тэрытарыяльнай структуры, дапоўненай сістэмай старостаў на ўзроўні тэрытарыяльнай абшчыны (*грамады*) з'яўляецца жыццяздольным варыянтам рэформы. Аднак некаторыя ўмовы (напрыклад, даступнасць за 30 хвілін) будзе няпроста выканаць (Петэры, 2024). Сярэдняя колькасць насельніцтва прапанаваных 160-200 новых *грамадаў* складзе каля 40 000 чалавек у краіне з невялікай шчыльнасцю насельніцтва па еўрапейскіх стандартах і даволі фрагментаванай гарадской сістэмай (з 23 208 населенымі пунктамі).

⁵ Варта адзначыць, што Канцэпцыя, тым не менш, праводзіць выразнае адрозненне паміж дэканцэнтрацыяй і дэцэнтралізацыяй (с. 69-72): *"Дэцэнтралізацыя – гэта перадача ўлады і сродкаў паміж аўтаномнымі сістэмамі кіравання (сістэма органаў дзяржаўнай улады і сістэма органаў мясцовага самакіравання), тады як дэканцэнтрацыя – гэта перадача паўнамоцтваў ўніз у межах той жа самай сістэмы кіравання"*.

⁶ Даступная па спасылцы: <https://kanstytucyja.online/index.php/text/en>.

⁷ Даступны па спасылцы: https://kanstytucyja.online/index.php/laws/962-zakon_ms_en.

Такая аб'яднаная мадэль кіравання на базавым узроўні запатрабуе дадатковых формаў субмуніцыпальнага прадстаўніцтва і адміністрацыі.

11. У Канцэпцыі адзначаюцца некалькі прынцыпаў рэфармавання мясцовага самакіравання (асабліва с. 26-27): вяршэнства права, субсідыярнасць, дэцэнтралізацыя паўнамоцтваў, падкантрольнасць, партнёрства паміж дзяржавай і мясцовым самакіраваннем, устойлівае развіццё, выкарыстанне замежнага досведу, удзел грамадзян і фінансавая "незалежнасць". Аднак, як адначасова адзначаюць Гропі (2024) і Петэры (2024), гэтыя прынцыпы часта не вызначаныя належным чынам, яны пералічаныя без практычнага ўкаранення, а ўзаемасувязь паміж мэтамі, прынцыпамі і этапамі рэалізацыі застаецца слабой.

12. Размеркаванне публічных функцыяў недастаткова абгрунтаванае, і не тлумачыцца, як будзе ажыццяўляцца адміністраванне дэцэнтралізаваных паўнамоцтваў у рамках сістэмы шматузроўневага кіравання (Петэры, 2024). Тым не менш, некаторыя з найбольш важных палажэнняў адносна будучай рэалізацыі Канцэпцыі можна знайсці ў раздзеле, прысвечаным цэнтралізацыі і дэцэнтралізацыі (Канцэпцыя, 69-72)⁸, дзе вызначаюцца стратэгічныя мэты і сфармулявана належная структура для вызначэння вымярэнняў ("кірункаў")⁹ дэцэнтралізацыі паўнамоцтваў і публічных паслугаў.

13. Аднак адсутнічае параметр сектаральнай дэцэнтралізацыі, хоць неабходна ўлічваць спецыфічныя характарыстыкі публічных паслугаў мясцовага значэння. Больш за тое, апошні раздзел Канцэпцыі, што засяроджваецца на асобных публічных паслугах, якія прапануецца перадаць мясцовым органам улады, не дае адказаў на гэтае пытанне.

14. Больш актуальна падрыхтаваць рэформы, прааналізаваўшы ўсе публічныя паслугі мясцовага значэння, пры гэтым, вядома, не імкнучыся да вычарпальнага аналізу кожнага кампаненту сектаральных стратэгіяў (Петэры 2024, 4). Гэтаму варта надаць прыярытэт, каб абагульніць аргументы на карысць дэцэнтралізаванага кіравання паслугамі і вызначыць толькі тыя патрабаванні, якія найбольш актуальныя для аўтаномных мясцовых органаў самакіравання.

15. Акрамя таго, паступовае развіццё новых міжурадавых дачыненняў у такіх галінах, як планаванне палітыкі, устанаўленне стандартаў якасці паслугаў, механізмы кантролю, мадэлі функцыянавання і спосабы арганізацыі працы, фінансавыя метады і г.д., выклікае пытанні адносна новых роляў нацыянальнага ўрада. Гэтыя ролі павінны развівацца ў адпаведнасці з працэсам дэцэнтралізацыі паслугаў (Петэры 2024, 4).

⁸ Гл. зноску 3.

⁹ На старонцы 70 у Канцэпцыі згадваюцца "пяць кірункаў дэманалізацыі дзяржаўнай улады": **1. Палітычная сфера**, г. зн. палітычная і прававая пазіцыя мясцовых уладаў у дзяржаўных структурах, палітычная сіла ўздзеяння і ўплыў гэтых уладаў, даступныя механізмы рэалізацыі ўласных мэтаў, здольнасць абараняць свае інтарэсы і да т.п.; **2. Сфера публічных функцыяў**, г. зн. ахоп улады і адказнасці мясцовых уладаў, а таксама ступень свабоды прыняцця рашэнняў у выкарыстанні прававых і эканамічных інструментаў; **3. Сфера ўласнасці і мясцовай эканомікі**, г. зн. ахоп маёмасці, якая з'яўляецца ўласнасцю мясцовых уладаў, і свабода ў яе выкарыстанні, маштаб уплыву на мясцовую эканоміку, свабода ў прыняцці рашэнняў аб напрамках мясцовага развіцця і валоданне інструментамі падтрымкі; **4. Сфера публічных фінансаў**, г. зн. мясцовыя фінансы і свабода фінансавай гаспадаркі; **5. Сфера адміністрацыі**, г. зн. перш за ўсё свабода вызначэння спосабу выканання ўласных задач, арганізацыя мясцовай адміністрацыі, прыцягненне супрацоўнікаў, уласная кадравая палітыка, развіццё чалавечых рэсурсаў.

16. Што тычыцца ўзаемадзяненняў з мясцовай абшчынай, у Канцэпцыі непасрэдна не разглядаецца неабходнасць стварэння выканаўчых органаў на мясцовым узроўні, якія б былі падсправаздачнымі грамадзянам і абраным радам. Ёсць некаторыя згадкі мімаходзь пра выканаўчыя органы, але, здаецца, увага значна больш надаецца паўнамоцтвам, чым дэмакратычнаму кіраванню (Канцэпцыя, 59) (Гропі 2024, 2).

17. Больш за тое, рэалізацыя механізмаў грамадзянскага ўдзелу (напрыклад, мясцовыя рэферэндумы, бюджэтаванне з удзелам грамадскасці, адкрытыя даныя) павінна суправаджаць структурныя рэформы. Як Дадатковы пратакол да Хартыі аб праве ўдзельнічаць у справах мясцовай супольнасці (CETS № 207), так і Актуальны каментар¹⁰ падкрэсліваюць, што эфектыўнасць мясцовай дэмакратыі залежыць не толькі ад адэкватнага прадстаўніцтва, але і ад актыўнага ўдзелу грамадзян.

18. Акрамя таго, вышэйзгаданыя эксперты выказалі сваю незадаволенасць дызайнам працэдураў і кіравання рэформамі. Петэры (2024, 5) падкрэслівае, што распрацоўка комплекснай праграмы дэцэнтралізацыі ў складаных умовах павінна прадугледжваць альтэрнатыўныя сцэнары, каб дазволіць адаптаваць захады па рэфармаванні да дынамічнай эвалюцыі палітычных, сацыяльных і эканамічных умоваў.

19. У адказ на вышэйзгаданую крытыку прапануецца паспрабаваць сфармуляваць "ўзважаныя" варыянты ў залежнасці ад абставінаў. Гэтыя варыянты могуць вагацца ад "абмежаванага" да "ўмеранага" варыянту, а пры аптымальных умовах — да "амбітнага". Гэта прадугледжвае выкарыстанне трох асноўных варыянтаў праграмы рэформаў, якія будуць ужывацца ў кожным канкрэтным выпадку і ў залежнасці ад кантэксту.

20. Паслядоўнасць рэформаў павінна ў любым выпадку, нават у спрыяльным і прыхільным палітычным асяроддзі, улічваць спецыфіку кожнага этапу рэформы. Напрыклад, трансфармацыя адміністрацыйна-тэрытарыяльнай арганізацыя з'яўляецца найбольш палітычна адчувальным пытаннем, паколькі яна закранае інтарэсы шырокага кола суб'ектаў. З іншага боку, дэрэгуляванне і пераразмеркаванне адказнасці за паслугі могуць праводзіцца паступова, бо гэта патрабуе навучання і адаптацыі як унутры адміністрацыі, так і з боку грамадзян, якія з'яўляюцца карыстальнікамі гэтых паслугаў (Петэры, 2024).

21. Пры наяўнасці моцнай палітычнай падтрымкі адпраўной кропкай павінны быць канстытуцыйныя і прававыя асновы рэформы (Петэры 2024, 5). У любым выпадку, сама Канцэпцыя павінна вызначаць і апісваць ключавых гульцоў, найбольш значныя рызыкі і іншыя аспекты кантэкстуальнай рэчаіснасці (Гропі 2024, 3). Акрамя таго, скрайне важна, каб прынцыпы празрыстасці і кансультацыяў, якія ляжаць у аснове рэкамендацыяў Рады Еўропы адносна кансультацыяў вышэйшых узроўняў улады з мясцовымі органамі ўлады¹¹, былі інстытуцыяналізаваныя шляхам стварэння фармальных рамак для дыялогу паміж цэнтральным і мясцовым узроўнямі.

¹⁰ Кангрэс мясцовых і рэгіянальных улад (2020), Актуальны каментар Кангрэсу да тлумачальнага дакладу па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання, даступная па спасылцы <https://rm.coe.int/1680a06149>

¹¹ Кангрэс мясцовых і рэгіянальных уладаў Рады Еўропы, Рэзалюцыя 437 (2018) аб кансультацыях вышэйшых узроўняў улады з мясцовымі органамі ўлады, даступная па спасылцы <https://rm.coe.int/16808d3c72>

22. Паколькі рэформа дэцэнтралізацыі патрабуе часу, недастаткова, каб адно міністэрства ўзяло на сябе адказнасць, як прапануецца ў Канцэпцыі (с. 39) для Міністэрства развіцця абшчын і тэрыторыяў. Пажадана стварыць стабільную структуру адміністравання і кіравання, якая адпавядала б мадэлі міжнароднага досведу, выходзіла б за рамкі палітычных колаў і брала б пад увагу інтарэсы канкурэнтных палітычных і сацыяльных сілаў (Петэры 2024, 5). Гэта магло б дазволіць дасягнуць неабходнай ступені кансэнсусу па пытаннях рэформаў і, перш за ўсё, падтрымліваць яго. Вядома, усё гэта павінна быць стаць часткай дарожнай карты з узроўнем дэталізацыі, які павінен быць узгодненым ад самага пачатку. У яе можна было б уключыць графік і асноўныя крокі і дзеянні, якія неабходна ажыццявіць (Гропі 2024, 3).

III. Ацэнка паводле прынцыпаў і палажэнняў Харты

23. У наступным раздзеле робіцца спроба ацаніць адпаведнасць Канцэпцыі кожнаму артыкулу Харты, а таксама прынцыпам і палажэнням, якія ў ёй змяшчаюцца.

Артыкул 2: Канстытуцыйныя і прававыя асновы мясцовага самакіравання

24. Хартыя патрабуе, каб прынцып мясцовага самакіравання быў прызнаны ў нацыянальным заканадаўстве, пажадана ў Канстытуцыі. Канцэпцыя прызнае неабходнасць прававой базы, але не патрабуе канстытуцыйнага замацавання. Петэры (2024) адзначае, што ў ёй бракуе ўсёабдымных рамак, якія б спалучалі разам канстытуцыйныя, палітычныя і фінансавыя аспекты.

25. На тэматычным семінары, арганізаваным Кангрэсам у 2024 годзе, была дасягнутай згода, што ў бягучым працэсе распрацоўкі канстытуцыі павінна быць выразна прызнаным права на мясцовае самакіраванне як гарантыя дэмакратычнага кіравання (Актуальны каментар, артыкул 2). Фактычна гэта зроблена ў цяперашняй рэдакцыі праекту Канстытуцыі Беларусі, якая ў артыкуле 3 уключае прынцып мясцовага самакіравання як часткі сістэмы стрымак і проціваг Рэспублікі.

26. Праект Канстытуцыі змяшчае спецыяльны раздзел (8), прысвечаны мясцоваму самакіраванню (артыкулы 108-118), а таксама прадугледжвае (артыкул 164, пункт 3 аб папярэднім заканадаўстве), што "Соём [Парламент] павінен прыняць законы, якія падлягаюць прыняццю ў сувязі з уступленнем у сілу гэтай Канстытуцыі, у наступныя тэрміны пачынаючы з даты ўступлення ў сілу гэтай Канстытуцыі: [...] асновы мясцовага самакіравання — 2 гады." Гэта павінна быць выразна згадана ў Канцэпцыі.

Артыкул 3: Паняцце мясцовага самакіравання

27. Артыкул 3 Харты вызначае мясцовае самакіраванне як законнае права і фактычную здольнасць дэмакратычна сфармаваных мясцовых органаў улады рэгуляваць і кіраваць у адпаведнасці з законам значнай часткай публічных справаў пад сваю адказнасць і ў

інтарэсах мясцовага насельніцтва. Карацей кажучы, гэты артыкул тлумачыць сутнасць мясцовага самакіравання.

28. Дэмакратычнае кіраванне на мясцовым узроўні ідзе поруч з дэцэнтралізацыяй абавязкаў. Значная частка Канцэпцыі павінна ахопліваць пытанне дэмакратычнага кіравання і інструментаў для ажыццяўлення народаўладдзя. На жаль, у ёй не згадваецца Дадатковы пратакол да Хартыі; а гэта была б карысная спасылка (Гропі 2024, с. 2). Канцэпцыя павінна відавочна і выразна прадугледжваць, каб непасрэдна або ўскосна абраныя выканаўчыя органы мясцовых уладаў былі падсправаздачнымі мясцовым радам, тым самым выконваючы дэмакратычныя патрабаванні артыкулу 3.2 і Дадатковага пратаколу аб удзеле грамадзян.

29. Гропі (2024) сцвярджае, што ў Канцэпцыі непасрэдна не разглядаецца неабходнасць стварэння на мясцовым узроўні выканаўчых органаў, падсправаздачных грамадзянам і абраным радам¹². Ёсць некаторыя згадкі мімаходзь пра выканаўчыя органы, але выглядае, што ўвага ў ёй значна больш сканцэнтраваная на паўнамоцтвах, чым на дэмакратычным кіраванні (Канцэпцыя, 59) (Гропі, 2024, 2).

30. З іншага боку, варта адзначыць, што праект Канстытуцыі ўключае шырокія палажэнні аб мясцовых выбарах і ўдзеле грамадзян на мясцовым узроўні. Напрыклад, артыкул 33 аб выбарчым праве, артыкул 32 аб праве на ўдзел у кіраванні справам і грамадства і дзяржавы, артыкул 54 аб усеагульным выбарчым праве, артыкул 65 аб прынцыпах правядзення рэферэндумаў, артыкул 108 аб грамадах, артыкул 111 аб фармаванні органаў мясцовага самакіравання і артыкул 112 аб прадстаўнічым органе мясцовага самакіравання. Некаторыя з базавых рэчаў, уключаных у згаданыя палажэнні праекту Канстытуцыі, можна было б згадаць у Канцэпцыі для садзейнічання адпаведнай дыскусіі.

31. Што датычыцца існага мяккага права Рады Еўропы аб мясцовым дэмакратычным кіраванні, Рэкамендацыя CM/Rec(2022)2 Камітэту міністраў Рады Еўропы аб дэмакратычнай падсправаздачнасці службы для далейшага ўдакладнення неабходнасці механізмаў, якія дазваляюць кантраляваць, справаздачыцца і выкарыстоўваць сродкі прававой абароны ў выпадку парушэнняў¹³. Рэкамендацыя CM/Rec(2018)4 аб удзеле грамадзян у мясцовым грамадскім жыцці¹⁴ заахвочвае партысіпатыўнае бюджэтаванне і кансультацыйныя механізмы. Відавочна, што ў спалучэнні гэтыя два дакументы мяккага права ствараюць рамкі для палітычнай інфраструктуры па стварэнні ўстойлівай, адаптыўнай і падсправаздачнай сістэмы мясцовага дэмакратычнага кіравання.

32. Абедзве рэкамендацыі служаць для умацавання ідэі, што мясцовыя дэмакратычныя працэсы павінны ўключаць як прамыя, так і прадстаўнічыя механізмы. Палажэнне пра ўдзел у Канцэпцыі можа быць далей пашыраным, каб згадаць пра структураваныя

¹² Гл. "Актуальны каментар", там жа, пункты 42–47.

¹³ Рада Еўропы, Рэкамендацыя CM/Rec(2022)2 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб дэмакратычнай падсправаздачнасці абраных прадстаўнікоў і абраных органаў на мясцовым і рэгіянальным узроўнях, даступная па спасылцы: <https://rm.coe.int/0900001680a57739>.

¹⁴ Рэкамендацыя CM/Rec(2018)4 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб удзеле грамадзян у мясцовым грамадскім жыцці, даступная па спасылцы: <https://rm.coe.int/16807954c3>.

кансультацыі, бюджэтаванне з удзелам грамадскасці, мясцовыя рэферэндумы і кансультацыйныя рады для моладзі, меншасцяў і мікрараёнаў. Інстытуцыяналізацыя гэтых формаў удзелу мае патэнцыял, каб мацаваць давер і развіваць дэмакратычную культуру на мясцовым узроўні.

33. Акрамя таго, інтэграванне 12 прынцыпаў належнага дэмакратычнага кіравання Рады Еўропы¹⁵ ў Канцэпцыю забяспечыла б этычны і аперацыйны кампас для рэформаў. Гэтыя прынцыпы падкрэсліваюць эфектыўнасць, рэагаванне, падсправаздачнасць, празрыстасць, вяршэнства права і належнае фінансавое кіраванне. Іх інтэграванне ў Канцэпцыю паслужыла б справе дастасавання будучага заканадаўства і палітыкі са стандартамі Рады Еўропы¹⁶. Гэтыя 12 прынцыпаў належнага дэмакратычнага кіравання — гэта комплексныя рамкі, якія дэталізуюць на аперацыйным узроўні каштоўнасці, сфармуляваныя ў Хартыі. Яны таксама могуць служыць кіраўнічымі крытэрамі для інстытуцыйнай структуры і маніторынгу яе эфектыўнасці. Цяперашняя Канцэпцыя часткова адлюстроўвае гэтыя каштоўнасці, але ёй бракуе механізмаў сістэматычнай ацэнкі, этычнага кантролю і інструментаў зваротнай сувязі з грамадзянамі.

Артыкул 4: Сфера кампетэнцыі мясцовага самакіравання

34. Хартыя патрабуе яснасці і прававой дакладнасці для рэгулявання "асноўных паўнамоцтваў і абавязкаў" органаў мясцовага самакіравання, але ў выключных выпадках дазваляе даручаць канкрэтныя задачы, якія яшчэ не ўключаныя ў нацыянальную прававую базу (артыкул 4.1). Хартыя гарантуе права мясцовых органаў улады ажыццяўляць сваю ініцыятыву па пытаннях, якія адмыслова не выключаныя з іх кампетэнцыі законам (артыкул 4.2), падкрэслівае субсідыярнасць (артыкул 4.3) і поўныя і выключныя паўнамоцтвы мясцовых органаў улады (артыкул 4.4), а таксама прадугледжвае дыскрэцыю (свабоду дзеяння) пры выкананні мясцовымі органамі ўлады дэлегаваных задач (артыкул 4.5) і адпаведныя кансультацыі перад цэнтралізаваным планаваннем і/або прыняццем рашэнняў (артыкул 4.6).

¹⁵ Гэтыя прынцыпы былі прыняты ў 2008 годзе ў рамках Стратэгіі Рады Еўропы па інавацыях і належным кіраванні на мясцовым узроўні (гл. дакументы, даступныя па спасылках: <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931> і <https://rm.coe.int/1680746f16>), а пазней абноўленыя адпаведнай Рэкамендацыяй CM/Rec(2023)5 (даступнай па спасылцы: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680abeb87>), якая арганізавала гэтыя 12 прынцыпаў вакол чатырох асноўных кірункаў:

А. Павага, абарона і садзейнічанне дэмакратыі, правам чалавека і вяршэнству права – Прынцып 1: Дэмакратычны ўдзел. Прынцып 2: Права чалавека. Прынцып 3: Вяршэнства права.

В. Захаванне найвышэйшых стандартаў публічнай этыкі і сумленнасці пры ажыццяўленні ўлады і публічных паўнамоцтваў – Прынцып 4: Публічная этыка. Прынцып 5: Падсправаздачнасць. Прынцып 6: Адкрытасць і празрыстасць.

С. Практыкі належнага адміністравання – Прынцып 7: Эфектыўнае, дзейснае і вартае даверу адміністраванне. Прынцып 8: Лідарства, кадравы патэнцыял. Прынцып 9: Хуткасць рэагавання.

Д. Забеспячэнне высакаякасных публічных паслугаў і эканамічнага, сацыяльнага і экалагічнага дабрабыту – Прынцып 10: Разумнае фінансаво-эканамічнае кіраванне. Прынцып 11: Устойлівае развіццё і доўгатэрміновая арыентацыя. Прынцып 12: Адкрытасць да зменаў і інавацыяў.

¹⁶ Гл. адпаведны тлумачальны даклад: CM(2023)96-addfinal - [1473/2.4a] Еўрапейскі камітэт па дэмакратыі і кіраванні (CDDG) - Тлумачальны даклад да Рэкамендацыі CM/Rec(2023)5 Камітэту міністраў дзяржавам-членам аб прынцыпах належнага дэмакратычнага кіравання, даступная па спасылцы: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680ac77e4>.

35. У Канцэпцыі ідзе размова пра "падзел паўнамоцтваў", але там няма выразнага вызначэння абавязкаў і не гарантуюцца выключныя функцыі. Петэры (2024) лічыць, што функцыянальнае размеркаванне паміж узроўнямі застаецца расплывістым, у той час як дыскусіі на другім семінары 2024 года падкрэслілі неабходнасць выразнага размежавання дзяржаўных і муніцыпальных паўнамоцтваў. Без гэтага, мясцовыя органы ўлады рызыкуюць застацца падпарадкаванымі адміністрацыйнымі пашырэннямі, а не аўтаномнымі адзінкамі, якія прымаюць рашэнні. Акрамя таго, размежаванне паўнамоцтваў у сістэме шматузроўневага дэмакратычнага кіравання неабходнае для пазбягання дублявання і канфліктаў. Пачатак функцыянальнай дэцэнтралізацыі павінен пачынацца з такіх важных сектараў, як адукацыя, ахова здароўя і камунальныя паслугі. Вельмі важна забяспечыць, каб мясцовыя органы ўлады былі падрыхтаваныя і надзеленыя адпаведнымі інструментамі для кіравання аказаннем паслугаў.

36. Што тычыцца канфігурацыі палітыкі рэформы дэцэнтралізацыі, Рэзалюцыя Кангрэсу 437(2018) аб кансультацыях вышэйшых узроўняў улады з мясцовымі органамі ўлады патрабуе інстытуцыяналізаванага, своечасовага і эфектыўнага дыялогу паміж нацыянальным і субнацыянальным узроўнямі мясцовага самакіравання. З іншага боку, у 10 рэкамендацыях АЭСР па эфектыўнай дэцэнтралізацыі (2019 г.)¹⁷ падкрэсліваецца, сярод іншага, што дэцэнтралізацыя — гэта дынамічны працэс, які патрабуе збалансаваных палітычных, адміністрацыйных і фінансавых рэформаў, што адбываюцца паралельна. У рэкамендацыях АЭСР рэкамендуецца выразнае вызначэнне абавязкаў, адэкватнае фінансаванне і перыядычны агляд. Новая дэмакратычная Беларусь павінна прымяняць гэтыя прынцыпы АЭСР, каб забяспечыць рэалістычную паслядоўнасць і ўстойлівасць рэформаў, пазбягаючы празмернай цэнтралізацыі і нефінансаваных мандатаў.

¹⁷ OECD/LPS Alliance, Ten Guidelines for Effective Decentralisation Conducive to Regional Development (*Дзесяць рэкамендацый па эфектыўнай дэцэнтралізацыі, якая спрыяе рэгіянальнаму развіццю*), 2019 , 2019 г., даступныя па спасылцы: <https://decentralization.net/2019/06/making-decentralization-work/>. Адпаведныя рэкамендацыі наступныя: Удакладненне абавязкаў: 1. Выразнае вызначэнне роляў і абавязкаў кожнага ўзроўню ўлады, каб пазбегнуць блытаніны. 2. Забеспячэнне дастатковага фінансавання: абавязкі, ускладзеныя на субнацыянальныя органы ўлады, павінны быць падмацаваныя адэкватнымі фінансавымі рэсурсамі. 3. Умацаванне субнацыянальнай фінансаванай аўтаноміі: Надаванне субнацыянальным органам улады большага кантролю над сваімі бюджэтамі для павышэння падсправаздачнасці і адказнасці на мясцовым узроўні. 4. Падтрымка нарошчвання патэнцыялу субнацыянальнага ўзроўню: Інвестыцыі ў навучанне і павышэнне кваліфікацыі чыноўнікаў і кадраў субнацыянальнага ўзроўню для паляпшэння іх навыкаў і здольнасцяў кіраваць сваімі новымі абавязкамі. 5. Стварэнне механізмаў каардынацыі: Стварэнне надзейных механізмаў супрацоўніцтва і каардынацыі паміж рознымі ўзроўнямі ўлады для забеспячэння паслядоўнай рэалізацыі палітыкі. 6. Развіццё міжжурнаментальнага супрацоўніцтва: Заахвочванне і падтрымка супрацоўніцтва паміж рознымі субнацыянальнымі органамі ўлады, паколькі гэта можа прывесці да большай эфектыўнасці і дзейнасці. 7. Умацаванне ўдзелу грамадзян: садзейнічанне інавацыйнаму і эксперыментальнаму кіраванню, а таксама актыўнае ўцягванне грамадзян у працэсы прыняцця рашэнняў для павышэння рэагавання на мясцовыя патрэбы. 8. Дазвол на асіметрычную дэцэнтралізацыю: прызнанне таго, што розныя рэгіёны могуць мець розныя патрэбы і магчымасці, і адкрытасць да асіметрычных механізмаў, якія адаптуюць дэцэнтралізацыю да канкрэтных кантэкстаў. 9. Паляпшэнне празрыстасці і маніторынгу эфектыўнасці: павышэнне празрыстасці шляхам паляпшэння збору дадзеных і ўкараненне надзейных сістэм маніторынгу эфектыўнасці для адсочвання прагрэсу і забеспячэння падсправаздачнасці. 10. Умацаванне нацыянальнай палітыкі рэгіянальнага развіцця: распрацоўка моцнай нацыянальнай палітыкі, якая кіруе рэгіянальным развіццём і ўключае эфектыўныя сістэмы выраўноўвання для забеспячэння справядлівага размеркавання рэсурсаў.

Артыкул 5: Ахова тэрытарыяльных межаў органаў мясцовага самакіравання

37. Згодна са Хартыяй, змены тэрытарыяльных межаў органаў мясцовага самакіравання не могуць здзяйсняцца без папярэдніх кансультацыяў з зацікаўленымі мясцовымі супольнасцямі, магчыма, шляхам рэферэндуму, калі гэта дазволена законам. У Канцэпцыі (с. 7) гаворыцца пра добраахвотнае аб'яднанне; аднак было б больш рэалістычна разгледзець непрадбачаныя абставіны, калі абавязковых захадаў нельга пазбегнуць.

Артыкулы 6 і 7: Адміністрацыйныя структуры і ўмовы ажыццяўлення паўнамоцтваў

38. У Хартыі гаворыцца, што мясцовыя органы ўлады маюць права самастойна вызначаць свае ўнутраныя адміністрацыйныя структуры або арганізацыю. Адпаведна, права арганізоўваць свае ўласныя справы з'яўляецца часткай аўтаноміі, якой карыстаюцца мясцовыя ўстановы (Аktуальны каментар да артыкулу 6.1). Поўная рэалізацыя Хартыі патрабуе, каб мясцовыя органы ўлады карысталіся аўтаноміяй у галіне кадравых рэсурсаў, мелі права самастойна вырашаць пытанні аплаты працы сваіх супрацоўнікаў у адпаведнасці з прынцыпамі, устаноўленымі рэгіянальнымі або нацыянальнымі ўрадамі, і маглі праводзіць прадуманую і эфектыўную кадровую палітыку (Аktуальны каментар да артыкулу 6.1).

39. У Канцэпцыі прызнаецца важнасць дзейнай мясцовай адміністрацыі і бесперапыннасці дзяржаўнай службы. У ёй прапануецца перападрахтоўка і захаванне большай часткі з 18 000 дзейных чыноўнікаў, што з'яўляецца прагматычным рашэннем (Канцэпцыя, 21, 63, 96). Аднак у ёй адсутнічае згадка пра набор персаналу на падставе заслугаў, прафесійнае развіццё і абарону ад адвольнага звальнення, якія з'яўляюцца неабходнымі элементамі артыкулу 6 Хартыі.

40. Умовы ажыццяўлення паўнамоцтваў абраных прадстаўнікоў (артыкул 7 Хартыі) павінны гарантаваць свабодны мандат, адэкватную кампенсацыю і акрэсленыя выпадкі несумяшчальнасці, якія з'яўляюцца аспектамі, не разгледанымі ў Канцэпцыі. Хартыя імкнецца гарантаваць, што грамадзяне могуць свабодна служыць абранымі прадстаўнікамі і не маюць перашкодаў займаць палітычныя пасады з-за фінансавых або матэрыяльных меркаванняў (артыкул 7.1 і 7.2). "Свабоднае ажыццяўленне" функцыяў мясцовых абраных прадстаўнікоў можа быць абароненае іншымі асаблівасцямі грамадскага або палітычнага жыцця. Напрыклад, мясцовыя абраныя прадстаўнікі павінны быць абароненыя законам ад пагроз з боку сацыяльных сетак або ад парушэнняў іх прыватнасці (Аktуальны каментар да артыкулу 7.1). Нарэшце, артыкул 7.3, выглядае, заклікае бакі, якія падпісалі Хартыю, не дапускаць адначасовага займання больш чым адной выбарнай пасады (Аktуальны каментар да артыкулу 7.3).

Артыкул 8 – Адміністрацыйны нагляд

41. Адміністрацыйны нагляд павінен спрыяць абароне вяршэнства права на мясцовым узроўні, у прыватнасці, шляхам забеспячэння павагі да правоў чалавека, садзейнічання выкананню судовых рашэнняў мясцовымі органамі ўлады і барацьбы з неналежным кіраваннем і карупцыяй. Асноўная мэта — *"забяспечыць эфектыўнасць мясцовага самакіравання і эфектыўнае кіраванне дзяржаўнымі рэсурсамі"*, як гаворыцца ў Рэкамендацыі CM/Rec(2019)3 Камітэту Міністраў Рады Еўропы аб кантролі за дзейнасцю мясцовых органаў улады.¹⁸

42. Як прадугледжана ў артыкуле 8.2 Хартыі, кантроль мэтазгоднасці быў абмежаваны дэлегаванымі функцыямі, якія выконваюцца мясцовымі органамі ўлады пры рэалізацыі дзяржаўнай палітыкі, у дачыненні да якіх органы вышэйшага ўзроўню захоўваюць ключавыя паўнамоцтвы па прыняцці рашэнняў па нормах, стратэгіях і фінансаванні. Адносна кампетэнцыяў у мясцовых справах, Хартыя дазваляе толькі кантроль за законнасцю.

43. У Канцэпцыі згадваецца "механізм дзяржаўнага нагляду і кантролю". У ёй падкрэсліваецца, што *"нагляд над дэцэнтралізаванымі суб'ектамі з боку дзяржавы абмежаваны і звязаны з захаваннем законнасці пры выкананні задач"* (с. 68), а таксама згадваецца прынцып прапарцыянасці дзяржаўнага нагляду за мясцовымі органамі ўлады (с. 87). Таксама падкрэсліваецца, што *"органы дзяржаўнай улады не маюць права кантраляваць мэтазгоднасць дзеянняў органаў мясцовага самакіравання ў межах выканання імі ўласных паўнамоцтваў"* (с. 81). Што тычыцца дэлегаваных кампетэнцыяў, то ў ёй выразна гаворыцца, што *"органы дзяржаўнай улады маюць права ўмешвацца ў дзейнасць органаў мясцовага самакіравання ў выпадку парушэння імі правілаў выканання асобных дэлегаваных дзяржавай паўнамоцтваў"* (там жа). Аднак незразумела, як павінен ажыццяўляцца адміністрацыйны нагляд і ці павінны спецыялізаваныя органы ўзяць на сябе гэтую задачу, якая, выглядае, размеркаваная паміж рознымі органамі ўлады (у тым ліку пракуратурай).

44. У праекце Канстытуцыі згадваецца інстытут адміністрацыйнага нагляду (артыкулы 107 і 116), што, відаць, прымае перспектыву фрагментаванага (паміж рознымі сектарамі і органамі ўлады) адміністрацыйнага нагляду, у адрозненне ад так званай "прэфектнай мадэлі" (унітарны, у прынцыпе, адміністрацыйны нагляд над мясцовымі органамі ўлады), якая пераважае ў многіх еўрапейскіх дзяржавах. Пытанне канкрэтнай канфігурацыі сістэмы нагляду не абавязкова павінна быць падрабязна вырашана ў Канцэпцыі. Аднак сістэмнае выкладанне асноўных прынцыпаў і асноўных дылемаў было б карысным для будучага працэсу рэформаў і не складае цяжкасці для распрацоўкі ў рамках Канцэпцыі.

¹⁸ Рэкамендацыя CM/Rec(2019)3 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб кантролі за дзейнасцю мясцовых органаў улады, даступная па спасылцы: <https://rm.coe.int/090000168093d066>

Артыкул 9 – Фінансавыя рэсурсы

45. У Канцэпцыі фінансавая дэцэнтралізацыя (с. 62-63) згадваецца як "важкі інструмент у зацвярджэнні органаў мясцовага самакіравання як самастойных і фінансава незалежных суб'ектаў эканомікі краіны" і адначасова прызнаецца, што "рэфармаванне сістэмы мясцовых фінансаў з'яўляецца складаным працэсам у любой краіне". Падкрэсліваецца, што "мэтай рэформы мясцовага самакіравання з'яўляецца найперш забеспячэнне яго дзеяздольнасці самастойна, за кошт уласных рэсурсаў вырашаць пытанні мясцовага значэння". Акрамя таго, у Канцэпцыі адзначаецца, што адной з асноўных задач, якія неабходна вырашыць у рамках фінансавай дэцэнтралізацыі, з'яўляецца "пашырэнне фінансавай базы органаў мясцовага самакіравання".

46. Тым не менш, як Гропі, так і Петэры (2024) падкрэсліваюць недахопы Канцэпцыі ў пытаннях фіскальнай дэцэнтралізацыі. У Канцэпцыі згадваюцца механізмы фінансавання (с. 42-43), але не прадугледжваюцца канкрэтныя размеркаванні даходаў і не акрэсліваюцца асноўныя характарыстыкі схемы фіскальнага выраўноўвання (у ёй толькі згадваецца неабходнасць яе ўдасканалення: Канцэпцыя, с. 43). Палітычная, адміністрацыйная і фіскальная дэцэнтралізацыя павінны развівацца паралельна, каб быць устойлівай¹⁹.

47. Каб адпавядаць артыкулу 9 Хартыі, дэмакратычная Беларусь павінна гарантаваць мясцовым органам улады канкрэтныя і адэкватныя ўласныя рэсурсы, прапарцыйныя абавязкам, са справядлівай доляй нацыянальных даходаў і аўтаноміяй ва ўстанаўленні мясцовых падаткаў. Акрамя таго, неабходна распрацаваць належным чынам прадуманы механізм забеспячэння своєчасовых, адпаведных і эфектыўных кансультацый па фінансавых пытаннях, асабліва адносна перамеркавання размеркаваных рэсурсаў, і ўключыць яго ў Канцэпцыю. Варта адзначыць, што ў сваёй цяперашняй рэдакцыі праект Канстытуцыі даволі расплывісты ў гэтым плане, за выключэннем прынцыпу сувымернага фінансавання дэлегаваных паўнамоцтваў (замацаванага ў артыкуле 9.2 Хартыі), які гарантаваны ў артыкуле 113.3, і прынцыпу адэкватных фінансавых рэсурсаў (артыкул 9.1 Хартыі), які гарантаваны ў артыкуле 154.4 праекту Канстытуцыі.

Артыкул 10: Права на аб'яднанне і супрацоўніцтва

48. Канцэпцыя прадугледжвае "стварэнне Беларускай Асацыяцыі Грамадаў і Абласных Радаў", не ўдакладняючы, ці павінна гэта быць унітарная асацыяцыя для абодвух узроўняў з дзвюма палатамі, ці дзве розныя нацыянальныя асацыяцыі, па адной для кожнага ўзроўню тэрытарыяльнага самакіравання (мясцовы ўзровень, рэгіянальны ўзровень). Нацыянальныя асацыяцыі мясцовых і рэгіянальных уладаў таксама павінны граць ключавую ролю ў рамках інстытуцыяналізаваных кансультацый па пытаннях планавання, дзяржаўнай палітыкі і фінансавых рашэнняў на нацыянальным

¹⁹ Боэкс, Дж. і інш. (2022), Дэцэнтралізацыя, шматузроўневае кіраванне і міжўрадавыя адносіны: дапаможнік, Альянс мясцовага дзяржаўнага сектара, Сусветны банк.

узроўні, згодна з Рэзалюцыяй 437(2018) Кангрэсу аб кансультацыях вышэйшых узроўняў улады з мясцовымі органамі ўлады.

49. Адносна міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва ў Канцэпцыі гаворыцца толькі пра рэалізацыю сумесных праграм і павышэнне эфектыўнасці ў сферы аказання публічных паслугаў жыхарам прылеглых тэрытарыяльных абшчын (*грамадаў*) або пра развіццё механізмаў супрацоўніцтва ў цэлым (Канцэпцыя, с. 37 і 43). Аднак варта ўлічваць, што калі прадугледжаныя аб'яднанні будуць прасоўвацца добраахвотна, то, безумоўна, будуць выпадкі, калі міжмуніцыпальнае супрацоўніцтва ў рэшце рэштаў стане добрым выбарам для значнай колькасці мясцовых органаў улады. Акрамя таго, нават аб'яднаным абшчынам спатрэбяцца механізмы міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва, напрыклад, для вырашэння экалагічных праблемаў. Таму ў Канцэпцыі варта больш падрабязна распрацаваць інструменты і варыянты міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва.

Артыкул 11: Прававая абарона

50. Канцэпцыя змяшчае апісальную спасылку (с. 87) на адміністрацыйныя суды, якія павінны мець права, сярод іншага, вырашаць адміністрацыйныя спрэчкі паміж дзяржаўнымі органамі і органамі мясцовага самакіравання. У Канцэпцыі няма палажэнняў аб будучай прававой базе і судовай сістэме, якія б забяспечвалі паўнаважную судовую абарону мясцовай аўтаноміі. Наадварот, праект Канстытуцыі прадугледжвае такую абарону (артыкул 117), у тым ліку абскарджанне ў Канстытуцыйным судзе (артыкул 128). Канцэпцыя павінна ўключаць частку, прысвечаную пытанню стварэння кансалідаванай сістэмы судовай абароны мясцовых аўтаноміяў.

IV. Высновы і рэкамендацыі

51. Канцэпцыя мясцовага самакіравання для новай Беларусі — гэта значнае палітычнае дасягненне, якое ўяўляе сабой кардынальны зрух ад аўтарытарнай мадэлі адміністрацыйнага падпарадкавання. Дакумент недвухсэнсоўна выказвае прыхільнасць прынцыпам дэцэнтралізацыі, субсідыярнасці і дэмакратычнай легітымнасці. Ён прызнае фундаментальную ролю мясцовага самакіравання ў аднаўленні дэмакратычнай Беларусі, прызнаючы яго цэнтральным прынцыпам пераходу да дэмакратыі. У гэтым плане Канцэпцыя добра адпавядае Хартыі і адлюстроўвае ўсё большае разуменне ўнутры беларускіх дэмакратычных сілаў інстытуцыйных зменаў, неабходных для інтэграцыі ў еўрапейскую прастору.

52. Тым не менш, цяперашняя рэдакцыя патрабуе далейшага развіцця ў больш комплексную, юрыдычна выканальную і аперацыйную аснову для рэформы. Некалькі элементаў, прадугледжаных Хартыяй, можна было б далей удасканаліць. Да іх адносяцца комплексная прававая база мясцовай аўтаноміі, стварэнне дэмакратычна падсправаздачных мясцовых выканаўчых органаў, дакладнае размеркаванне функцыянальных абавязкаў, набор кадраў на аснове заслугаў, прыхільны дзяржаўны

нагляд, прадказальная фінансавая аўтаномія, якая прадугледжвае ўласныя рэсурсы і выраўноўванне, права на міжмуніцыпальнае супрацоўніцтва і стварэнне асацыяцыяў мясцовых органаў улады, а таксама доступ да судовай абароны мясцовай аўтаноміі.

53. У Канцэпцыі можна было б больш падрабязна распрацаваць юрыдычнае замацаванне мясцовага самакіравання і сфармуляваць выразны падзел выключных, агульных і дэлегаваных кампетэнцыяў на аснове субсідыярнасці. Можна было б разгледзець магчымасць далейшай распрацоўкі комплекснай фінансаванай стратэгіі, здольнай забяспечыць адэкватныя, прадказальныя і аўтаномныя фінансавыя рэсурсы для мясцовых органаў улады з гарантыямі ад нефінансаваных мандатаў. Рэформа павінна цвёрда абапірацца на трывалую інстытуцыйную і прававую базу, якая гарантуе празрыстасць і прапарцыйнасць у дзяржаўным кантролі і ўстанаўлівае поўную судовую абарону для мясцовых органаў улады ў выпадках незаконнага ўмяшання. Інстытуцыяналізацыя дэмакратычнага ўдзелу на мясцовым узроўні з'яўляецца надзвычай важнай і магла б быць палегчана праз такія працэдуры, як публічныя кансультацыі, бюджэтаванне з удзелам грамадскасці і даступныя мясцовыя рэферэндумы. Гэтыя працэдуры маглі б быць падмацаваны празрыстасцю даных і маніторынгам эфектыўнасці для забеспячэння падсправаздачнасці.

54. Пспех рэформы ў цэлым залежыць ад рэалізацыі сістэмы кіравання, якая спрыяе эфектыўнай паслядоўнасці рэалізацыі стратэгіі. Разглядаемая Канцэпцыя магла б быць дапоўненая выразна акрэсленай дарожнай картай. Такая дарожная карта вызначала б этапы рэформы, размеркавала б абавязкі, забяспечыла б нарошчванне патэнцыялу, ацэньвала б рызыкі і фармалізавала б структураваны дыялог з грамадзянскай супольнасцю, прафесійнымі асацыяцыямі і новымі асацыяцыямі мясцовых органаў улады. Замацаванне рэформы ў стабільнай сістэме кіравання праграмай дапамагло б забяспечыць бесперапыннасць і падсправаздачнасць на працягу пераходнага перыяду.

55. У цэлым, Канцэпцыя мае патэнцыял служыць надзейнай і грунтоўнай асновай для стварэння сучаснай, дэмакратычнай і эфектыўнай сістэмы мясцовага самакіравання ў Беларусі. Укараненне такой сістэмы не толькі забяспечыць адпаведнасць краіны еўрапейскім стандартам і практыкам, але і паспрыяе павышэнню даверу грамадскасці, больш эфектыўнаму аказанню паслугаў і ўмацаванню ўстойлівасці грамадства. Усе гэтыя элементы лічацца неад'емнымі кампанентамі паспяховага пераходу да дэмакратыі.