

ЦЭНТР ЭКСПЕРТЫЗЫ ПА ШМАТУЗРОЎНЕВЫМ КІРАВАННІ

ЭКСПЕРТНЫ АНАЛІЗ

праекту Закона аб мясцовым самакіраванні і адпаведных палажэнняў праекту Канстытуцыі

6 снежня 2025 г.
CEMG/EXA(2025)4

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 праекту Закона Рэспублікі Беларусь аб мясцовым самакіраванні і адпаведных палажэнняў праекту Канстытуцыі ў адпаведнасці са стандартамі Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (ETS № 122)¹ з улікам рэкамендацыяў Актуальнага каментарара Кангрэсу мясцовых і рэгіянальных улад Рады Еўропы (далей – Кангрэс) да тлумачальнага дакладу па Хартыі.²

Відавочна, што абодва тэксты адлюстроўваюць істотны прагрэс у стварэнні дэмакратычнай, дэцэнтралізаванай сістэмы кіравання для будучай дэмакратычнай Беларусі. Праект Канстытуцыі выразна прызнае і гарантуе мясцовае самакіраванне як адну з асноваў канстытуцыйнага ладу, у той час як праект Закона аб мясцовым самакіраванні забяспечвае пачатковую заканадаўчую базу для арганізацыі і функцыянавання мясцовых органаў улады.

Агульная структура ў цэлым сумяшчальная з еўрапейскімі прынцыпамі, пра што сведчыць увядзенне двух узроўняў самакіравання (*грамадаў і паветаў*), наяўнасць выбарных і выканаўчых органаў, а таксама стварэнне фінансавай базы. Тым не менш, існуе шэраг недахопаў, у тым ліку адсутнасць яснасці адносна кампетэнцыяў, недастатковая фінансавая аўтаномія, недастатковыя механізмы кансультацыяў, недастатковыя працэдурныя гарантыі ў адміністрацыйным наглядзе і адсутнасць дастатковых гарантыяў для абраных прадстаўнікоў і персаналу.

У аналізе робіцца выснова, што, хоць праекты законапраектаў і з'яўляюцца шматбацьцальнай асновай, яны патрабуюць істотнай дапрацоўкі для забеспячэння эфектыўнай аўтаноміі, адэкватных рэсурсаў, прадуманых працэдураў і дэмакратычнай падсправаздачнасці ў адпаведнасці з Хартыяй.

I. Уводзіны

1. Падрыхтоўка праекту закона аб мясцовым самакіраванні і адпаведных палажэнняў праекту Канстытуцыі для новай дэмакратычнай Беларусі з'яўляюцца неабходнымі і важнымі крокамі на шляху да дэмакратычнага транзіту і стварэння сістэмы мясцовага самакіравання, якая будзе неад'емнай часткай шматузроўневага кіравання ў Беларусі, а таксама фундаментальным інструментам інтэграцыі краіны ў еўрапейскую сям'ю.

2. У дадзеным аналізе разглядаюцца найважнейшыя палажэнні законапраекту і адпаведныя палажэнні праекта Канстытуцыі з пункту гледжання фундаментальнай міжнароднай канвенцыі аб мясцовай дэмакратыі ў Еўропе, г.зн. Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання (далей — Хартыя), а таксама з улікам рэкамендацыяў па тлумачэнні і прымяненні Хартыі, прадстаўленых у Актуальным каментары Кангрэсу да тлумачальнай справаздачы па Хартыі, падрыхтаванай у 2020 годзе.

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

² Даступны на англійскай (<https://rm.coe.int/1680a06149>) і беларускай (<https://rm.coe.int/4880262db8>) мовах.

3. Хартыя — адзіная (унікальная на глабальным узроўні) міжнародная дамова, якая служыць эталонным тэкстам для мясцовай дэмакратыі ў Еўропе. Яна была ратыфікаваная ўсімі 46 дзяржавамі-чальцамі Рады Еўропы. Ён таксама служыць арыентарам для аднаго з асноўных патрабаванняў, выкладзеных у Капенгагенскіх крытэрах для краін-кандыдатаў, каб яны маглі працягнуць працэс далучэння да Еўрапейскага Саюзу.

4. У наступных раздзелах дадзенага аналізу будуць разглядацца і ацэньвацца, на падставе Хартыі, Актуальных каментароў і адпаведнага мяккага права Рады Еўропы (рэкамендацыі, рэзалюцыі і г.д.), праект Закона Рэспублікі Беларусь аб мясцовым самакіраванні і адпаведныя палажэнні Канстытуцыі.

5. У кантэксце гэтай ацэнкі будуць адзначаныя становячыя моманты і перавагі разгляданых палажэнняў, а таксама асабліва ўвага будзе нададзена любым адмоўным момантам, недахопам і недасканаласцям. Аналіз таксама будзе змяшчаць прапановы адносна зменаў, якія маюць на мэце палепшаць адпаведнасць законапраекту і дарэчных канстытуцыйных палажэнняў Хартыі і іншым еўрапейскім і міжнародным стандартам і рэкамендацыям.

II. Ацэнка паводле прынцыпаў і палажэнняў Хартыі

6. Праект Канстытуцыі ўключае спецыяльны раздзел (8) аб мясцовым самакіраванні (артыкулы 108-118), а таксама прадугледжвае (артыкул 164 "Папярэдняе заканадаўства", пункт 3), што *"Сойм [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"*. Праект Закону аб мясцовым самакіраванні змяшчае 70 артыкулаў, падзеленых на 11 раздзелаў.

7. Як гаворыцца ў прэамбуле і ў артыкуле 1, Хартыя з'яўляецца абавязковым дакументам: як міжнародная дамова, яна мае юрыдычную сілу і павінна добрасумленна выконвацца бакамі. Гэта азначае, што ўсе ўнутраныя крыніцы права, у тым ліку канстытуцыя, павінны ўлічваць Хартыю. Такім чынам, Хартыя павінна быць не толькі юрыдычным дакументам, які мае юрыдычную сілу (артыкул 11), але і кіраўніцтвам для заканадаўчага органа і, магчыма, для ўнясення змяненняў у канстытуцыю.³ У наступных падраздзелах робіцца спроба ацаніць адпаведнасць Канстытуцыі і асабліва праекту закона аб мясцовым самакіраванні кожнаму артыкулу Хартыі і прынцыпам і палажэнням, якія ў ёй змяшчаюцца.

³ Кангрэс мясцовых і рэгіянальных уладаў (2020), Актуальны каментар Кангрэсу да тлумачальнага дакладу па Еўрапейскай хартыі мясцовага самакіравання, даступны па спасылцы: <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>.

Артыкул 2: Канстытуцыйныя і прававыя асновы мясцовага самакіравання

8. Гэты артыкул мае фундаментальную і сімвалічную каштоўнасць, якая выходзіць за рамкі яго юрыдычнай сілы, і з'яўляецца адным з нямногіх палажэнняў, якія не могуць быць прадметам агаворкі (артыкул 12 Хартыі). Ён патрабуе, каб прынцып мясцовага самакіравання быў выразна прызнаны ў пісаным праве, і гэта прызнанне практычнай важнасці, паколькі артыкул 11 прадугледжвае, што *"прынцыпы мясцовага самакіравання, замацаваныя ў канстытуцыі або ўнутраным заканадаўстве"*, павінны абараняцца сродкамі судовай абароны, на якія могуць спасылацца мясцовыя органы ўлады.

9. Паняцце "мясцовае самакіраванне" з'яўляецца асновай Хартыі. Гэта шматграннае паняцце, якое складаецца з усіх аспектаў, ахопленых Хартыяй. Такім чынам, для ацэнкі адпаведнасці артыкулу 2 неабходна праверыць не толькі фармальнае прызнанне прынцыпу мясцовага самакіравання ў нацыянальным заканадаўстве, але і тое, ці замацаваны ў ім яго асноўныя элементы.

10. Актуальная версія праекту Канстытуцыі змяшчае прынцып мясцовага самакіравання як частку сістэмы стрымак і проціваг Рэспублікі, а таксама змяшчае відавочнае прызнанне і гарантыю мясцовага самакіравання (артыкул 3.1, 3.2). Акрамя таго, у ёй падкрэсліваецца, што органы мясцовага самакіравання не інтэграваныя ў сістэму органаў дзяржаўнай улады, і ўдакладняецца, што мясцовыя органы ўлады не падпарадкоўваюцца дзяржаўнай іерархіі, і, нібыта, маецца на ўвазе інстытуцыйная аўтаномія мясцовага самакіравання.

Артыкул 3. Падзел улад

[...]

2. У Рэспубліцы Беларусь прызнаецца і гарантуецца мясцовае самакіраванне, да кампетэнцыі якога адносяцца пытанні мясцовага значэння. Органы мясцовага самакіравання не ўваходзяць у сістэму органаў дзяржаўнай улады.
3. Органы заканадаўчай, выканаўчай, судовай улады і мясцовага самакіравання ў межах сваіх паўнамоцтваў самастойныя, яны стрымліваюць і ўраўнаважваюць адзін аднаго, іх дзейнасць адкрытая і падсправаздачная грамадзянам.

11. Іншыя спасылкі на мясцовае самакіраванне сустракаюцца ў некалькіх палажэннях праекту Канстытуцыі. Варта адзначыць, што ў некаторых з іх выразна гаворыцца, што, падобна дзяржаўнай выканаўчай уладзе, мясцовае самакіраванне таксама кіруецца асноўнымі прынцыпамі Рэспублікі (артыкул 5) і правамі чалавека. У праекце Канстытуцыі таксама падкрэсліваецца прыярытэт ратыфікаваных міжнародных дамоваў і іх прыярытэт перад законамі (артыкул 5.6), адначасова забараняючы заключаць дагаворы, якія *"не адпавядаюць Канстытуцыі"* (артыкул 5.7):

Артыкул 5. Вяршэнства права (таксама распаўсюджваецца на мясцовыя органы самакіравання)

1. У Рэспубліцы Беларусь прызнаецца і выконваецца прынцып вяршэнства права.
2. Канстытуцыя мае вышэйшую юрыдычную сілу і прамое дзеянне
3. Органы дзяржаўнай улады і мясцовага самакіравання, службовыя, юрыдычныя і фізічныя асобы дзейнічаюць у межах Канстытуцыі і прынятых у адпаведнасці з ёй нарматывных прававых актаў.

4. [...]

5. Рэспубліка Беларусь выконвае свае абавязацельствы па міжнародным праве і забяспечвае адпаведнасць ім заканадаўства.

6. Ратыфікаваныя Рэспублікай Беларусь міжнародныя дамовы маюць прыярытэт перад законамі і з'яўляюцца часткай нацыянальнай прававой сістэмы.

7. Не дапускаецца заключэнне Рэспублікай Беларусь міжнародных дамоваў, якія не адпавядаюць Канстытуцыі.

8. [...]

Артыкул 18. Права на эфектыўныя сродкі прававой абароны

1. Кожны чалавек мае права абскардзіць у судзе рашэнне або дзеянне (бяздзеянне) дзяржаўнага органа, органа мясцовага самакіравання або службовай асобы, якімі ўшчамляюцца яго правы і свабоды ў парадку, вызначаным Канстытуцыяй і законам.

Артыкул 19. Права на юрыдычную дапамогу

1. Кожны чалавек мае права на юрыдычную дапамогу для ажыццяўлення і абароны правоў і свабод [...]; права абараняць сябе асабіста або карыстацца ў любы момант дапамогай адвакатаў і іншых сваіх прадстаўнікоў у судзе, іншых дзяржаўных органах, органах мясцовага самакіравання, ва ўстановах, [...] у адносінах са службовымі асобамі і грамадзянамі.

12. Артыкул 3 ("Асноўныя прынцыпы мясцовага самакіравання") законапраекту характарызуе мясцовае самакіраванне як *"адну з асноваў канстытуцыйнага ладу Рэспублікі"*, якое *"прызнаецца, гарантуецца на ўсёй тэрыторыі Рэспублікі"* (прынцып паўсюднасці) і ажыццяўляецца на аснове адзінаццці прынцыпаў, сярод якіх: *"народаўладдзе; законнасць; субсідыярнасць; галоснасць і ўлік грамадскай думкі; [...] выбарнасць; прававая, арганізацыйная, матэрыяльна-фінансавая незалежнасць у межах паўнамоцтваў, вызначаных дадзеным і іншымі законамі; падсправаздачнасць і адказнасць перад тэрытарыяльнай супольнасцю; [...] судовая абарона правоў мясцовага самакіравання"*.

13. Артыкул 1 праекту закона змяшчае юрыдычна абавязковыя азначэнні 17 тэрмінаў, якія выкарыстоўваюцца ў яго тэксце (напрыклад, "дэлегаваная кампетэнцыя", "міжкамунальнае супрацоўніцтва", "мясцовае самакіраванне"⁴, "раённая адміністрацыя" і г.д.), для дасягнення прававой яснасці і садзейнічання агульнаму разуменню, якое можа палегчыць дзейнасць мясцовага самакіравання. Вельмі важна, што мясцовае самакіраванне вызначаецца як *"права і здольнасць мясцовых супольнасцяў самастойна пад сваю адказнасць вырашаць пытанні мясцовага значэння, зыходзячы з інтарэсаў насельніцтва"* (артыкул 1). Гэта вызначэнне цалкам адлюстроўвае канцэпцыю Хартыі (гл. ніжэй падраздзел "Артыкул 3: Паняцце мясцовага самакіравання").

14. У артыкуле 7 праекту закона ("Арганізацыйна-прававыя асновы мясцовага самакіравання") прадугледжваецца (пункт 1), што *"Органы мясцовага самакіравання з'яўляюцца юрыдычнымі асобамі і маюць уласныя паўнамоцтвы, у межах якіх дзейнічаюць самастойна і нясуць адказнасць за сваю дзейнасць у адпаведнасці з законам"*. Гэтыя палажэнні таксама адпавядаюць артыкулу 2 Хартыі.

⁴ "Мясцовае самакіраванне - права і здольнасць мясцовых супольнасцяў, самастойна, у рамках закону і пад сваю адказнасць вырашаць пытанні мясцовага значэння, зыходзячы з інтарэсаў насельніцтва з улікам агульнадзяржаўных, патрэбаў, гістарычных і культурных традыцыяў".

15. Артыкул 5 праекту закона акрэслівае сістэму і вызначае формы мясцовага самакіравання. У ім прадугледжваецца (артыкул 5.1), што сістэма мясцовага самакіравання складаецца з двух тэрытарыяльных узроўняў, а менавіта базавага (*Грамада*) і рэгіянальнага (*Павет*). *Грамада* можа быць сельскай, сельска-гарадской або гарадской абшчынай і мае свае прадстаўнічыя і выканаўчыя органы. Другі узровень - *павет* - разглядаецца як аб'яднанне паводле тэрытарыяльнай прыкметы сельскіх, сельска-гарадскіх і гарадскіх грамадаў, якое прадстаўляе іх агульныя інтарэсы, мае свае прадстаўнічыя і выканаўчыя органы. Гэта схема, падобная да нямецкага *крэйса*, які таксама разглядаецца як тэрытарыяльнае аб'яднанне (*Gemeindeverband*) муніцыпалітэтаў (*Gemeinden*).

Артыкул 3: Паняцце мясцовага самакіравання

16. Гэты артыкул удакладняе сутнасць агульнага паняцця мясцовага самакіравання ў Хартыі, падкрэсліваючы свабодны палітычны мандат (у спалучэнні з артыкулам 7) абраных мясцовых органаў улады весці мясцовыя справы паводле ўласнага меркавання і пад сваю адказнасць на карысць мясцовага насельніцтва, перад якім яны падсправаздачныя. Артыкул 3.1 Хартыі адносіцца не толькі да права, але і да фактычнай магчымасці яго рэалізоўваць. Іншымі словамі, права рэгуляваць (таксама праз мясцовыя пастановы і падзаконныя акты) і кіраваць значнай часткай публічных справаў павінна забяспечвацца шляхам прадстаўлення неабходных сродкаў для эфектыўнай рэалізацыі гэтага права. Устаўка фразы "ў межах закону" прызнае патэнцыял заканадаўства для больш дакладнага вызначэння гэтага права і магчымасці.

17. Другі пункт гэтага артыкулу прадугледжвае, у адпаведнасці з важнасцю, якую надае Рада Еўропы належнаму дэмакратычнаму кіраванню, што правы самакіравання павінны ажыццяўляцца дэмакратычна сфарміраванымі ўладамі. Гэта права, як правіла, ахоплівае прадстаўнічы сход без або з выканаўчымі органамі, падсправаздачнымі сходу, а таксама дапускае магчымасць прамой дэмакратыі, калі гэта прадугледжваецца законам.

18. На гэтым этапе варта адзначыць, што праект Канстытуцыі прадугледжвае адпаведныя гарантыі і змяшчае шырокія палажэнні пра мясцовыя выбары і ўдзел грамадзян на мясцовым узроўні:

Артыкул 32. Права на ўдзел у кіраванні справамі грамадства і дзяржавы

1. Грамадзяне маюць права ўдзельнічаць у кіраванні справамі [...] мясцовага самакіравання праз сваіх дэмакратычна абраных прадстаўнікоў, а таксама непасрэдна ў выпадках, прадугледжаных Канстытуцыяй і законам.
2. Непасрэдны ўдзел грамадзян у кіраванні [...] справамі мясцовага самакіравання забяспечваецца правядзеннем рэферэндумаў, грамадскім абмеркаваннем праектаў нарматыўных прававых актаў і пытанняў дзяржаўнага і мясцовага значэння, грамадскім кантролем за дзеяннямі органаў улады і іншымі вызначанымі законам спосабамі.
3. Дзяржаўныя органы, органы мясцовага самакіравання, а таксама службовыя асобы абавязаны падтрымліваць адкрыты, празрысты і рэгулярны дыялог з грамадзянамі і іх аб'яднаннямі, праводзіць шырокія кансультацыі з зацікаўленымі асобамі.

4. Працэс прыняцця рашэнняў у дзяржаўных органах і органах мясцовага самакіравання з'яўляецца адкрытым і набліжаным да грамадзян.

Артыкул 33. Выбарчае права

1. Грамадзяне маюць права свабодна абіраць і быць абранымі ў дзяржаўныя органы і органы мясцовага самакіравання, а таксама ўдзельнічаць у рэферэндумах..

Артыкул 54. Усеагульнае выбарчае права

2. Права быць абраным у дэпутаты, на дзяржаўныя пасады і пасады ў органы мясцовага самакіравання народам вызначаецца сапраўднай Канстытуцыяй і арганічным законам. Гэта права можа быць абмежавана судом для асобы, асуджанай за ўчыненне злачынства, калі пазбаўленне права быць выбраным суразмерна ўчыненаму злачынству і абставінам канкрэтнай справы.
3. Законом могуць быць вызначаны магчымасці і ўмовы ўдзелу замежных грамадзян і асоб без грамадзянства ў выбарах органаў мясцовага самакіравання.

Артыкул 65. Прынцыпы правядзення рэферэндумаў

1. Для вырашэння грамадска значных пытанняў могуць праводзіцца нацыянальныя і мясцовыя рэферэндумы (народнае галасаванне).

Артыкул 108. Грамада

1. Супольнасць грамадзян, якія пражываюць на тэрыторыі адзінкі мясцовага самакіравання, - грамада - валодае правам самастойна і пад сваю адказнасць вырашаць пытанні мясцовага значэння.
2. Мясцовае самакіраванне ажыццяўляецца грамадой праз органы мясцовага самакіравання, а таксама непасрэдна ў выпадках, прадугледжаных законам.
3. Грамада садзейнічае развіццю разнастайных прамых формаў удзелу грамадзян у мясцовым самакіраванні.

Артыкул 111. Утварэнне органаў мясцовага самакіравання

1. Прадстаўнічыя органы мясцовага самакіравання і кіраўнікі выканаўчых органаў мясцовага самакіравання ў выпадках, калі іх абранне прадугледжана шляхам прамых выбараў грамадзян, абіраюцца грамадзянамі, якія пражываюць на адпаведнай тэрыторыі. Тэрмін паўнамоцтваў прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання - чатыры гады.
2. Чарговыя выбары прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання праводзяцца ў другую нядзелю красавіка апошняга поўнага календарнага года паўнамоцтваў прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання.
3. [...]
4. Выканаўчыя органы мясцовага самакіравання фармуюцца адзінкамі мясцовага самакіравання самастойна ў адпаведнасці з арганічным законам, выконваюць рашэнні прадстаўнічых органаў мясцовага самакіравання і падсправаздачныя ім.

19. У раздзеле 2 законапраекту ("Фармаванне прадстаўнічых органаў мясцовага самакіравання"), артыкул 12.1 сцвярджае, што *Рады* (сходы *грамадаў* першага ўзроўню) і *Соймікі* (сходы *паветаў* другога ўзроўню) з'яўляюцца прадстаўнічымі органамі тэрытарыяльных супольнасцяў, якія ажыццяўляюць функцыі і паўнамоцтвы мясцовага самакіравання ад іх імя і ў іх інтарэсах. Згодна з артыкулам 13 ("Фарміраванне Радаў і Соймікаў"), *рады* і *Соймікі* складаюцца з дэпутатаў, якія абіраюцца насельніцтвам адпаведнай тэрыторыі на аснове ўсеагульнага, роўнага і прамога выбарчага права шляхам тайнага галасавання.

20. Выбары дэпутатаў рады праводзяцца па мажарытарнай сістэме (артыкул 13.2), а выбары дэпутатаў сойміку праводзяцца наступным чынам: 50% дэпутатаў абіраюцца ў

мажарытарных акругах, а астатнія 50% абіраюцца па спісах палітычных партый (артыкул 13.3). Тэрмін паўнамоцтваў як радаў, так і соймаў усталёўваецца на чатыры гады (артыкул 13.6).

21. Старшыня рады або соймаў (артыкул 18) абіраецца з ліку дэпутатаў шляхам тайнага галасавання, кіруе дзейнасцю адпаведнага сходу і падсправаздачны яму. Сход можа нават прыняць рашэнне (на пленарным пасяджэнні) аб датэрміновым спыненні паўнамоцтваў старшыні (артыкул 19). Калі апошняе не адбываецца, паўнамоцтвы старшыні заканчваюцца ў дзень адкрыцця першай сесіі сходу, абранага на наступных запланаваных мясцовых выбарах.

22. Праект закону прадугледжвае існаванне галоўнага выканаўчага органу у калектыўнай форме. У артыкуле 29.1 прадугледжваецца, што ў грамадах і паветах Управа з'яўляецца выканаўчым і распарадчым органам адпаведнага сходу, які яго стварае і абірае (на чатырохгадовы тэрмін) старшыню ўправы шляхам таёмнага галасавання большасцю галасоў усіх дэпутатаў (артыкул 30.1). Калі ніхто не набірае большасці, праводзіцца другі тур паміж двума кандыдатамі, якія набралі найбольшую колькасць галасоў, і тады дастаткова адноснай большасці (артыкул 30, пункты 2 і 3). Старшыня выконвае свае абавязкі на поўнай прафесійнай аснове і не можа займацца прадпрымальніцкай або іншай аплатай дзейнасцю. Сход можа датэрмінова спыніць паўнамоцтвы старшыні. Падставы для спынення гэтых паўнамоцтваў і адпаведны парадак рэгулююцца статутам грамады або павету (артыкул 29.4).

23. Управа фармуецца на падставе прапановы яе старшыні і адпаведнага зацвярджэння сходам (артыкул 30.4). У склад управы ўваходзяць намеснік(і) старшыні і кіраўнікі аддзелаў або дэпартаменту. Выканаўчыя органы падсправаздачныя і справаздачацца перад адпаведным сходам (радай/соймаў) пра сваю дзейнасць. Управа фармуе магістрат, які складаецца з намеснікаў старшыні, кіраўніка справаў і кіраўнікоў аддзелаў (дэпартаменту) з правам дарадчага голасу. Варта падкрэсліць, што сходы маюць права адмяняць (артыкул 26.1.15) акты выканаўчых органаў, якія не адпавядаюць Канстытуцыі або законам Рэспублікі, іншым заканадаўчым актам або рашэнням адпаведнага сходу, прынятым у межах яго паўнамоцтваў.

24. Згодна з праектам закону, палітычная арганізацыя першага (грамадаў) і другога ўзроўняў (паветаў) у Беларусі, выглядае, адпавядае схеме, больш распаўсюджанай у некаторых паўночнаеўрапейскіх краінах, дзе выканаўчы орган з'яўляецца калектыўным і абіраецца сходам. Аднак на дадзены момант немагчыма прадказаць, як гэтая схема будзе рэалізаваная на практыцы і ці будзе яна хутчэй адпавядаць калектыўнай мадэлі (напрыклад, як у Нідэрландах) ці мадэлі з кіраўніком камітэту (напрыклад, Данія ці Швецыя), якія прааналізаваныя і вылучаныя Моўрыцэнам і Сварай у 2022 годзе⁵. Дакладнае функцыянаванне вышэйзгаданых інстытуцыйных структур на практыцы дэмакратычнай Беларусі будзе залежыць ад шырокага спектру фактараў, у тым ліку партыйнай сістэмы, палітычных дзеячаў і паноўных сацыяльна-эканамічных абставінаў.

25. У любым выпадку, Хартыя не аддае перавагу якой-небудзь канкрэтнай форме мясцовай палітычнай арганізацыі і пакідае рашэнне на меркаванне ўнутранага

⁵ E. Mouritzen and J. Svara (2002), *Leadership at the Apex*, University of Pittsburgh Press, pp. 60-63.

заканадаўства. Аднак у Рэзалюцыі 21 (1995) Кангрэсу выразна заяўлена, што "нядаўняе заканадаўства" ў некаторых краінах, якое ўвяло прамыя выбары мэраў, умацуе мясцовыя органы ўлады⁶. У 2002 годзе Кангрэс усталяваў сістэму класіфікацыі працэдур, якія рэалізуюцца ў дзяржавах-чальцах Рады Еўропы для абрання або прызначэння выканаўчай улады⁷. Гэтая сістэма класіфікацыі складаецца з чатырох катэгорыяў: i) абранне або прызначэнне мясцовым сходам; ii) прамыя выбары народам; iii) прызначэнне цэнтральным або рэгіянальным урадам або незалежным органам улады; iv) ажыццяўленне выканаўчай улады ў рамках сістэмы сходаў.

26. Той факт, што Хартыя прадугледжвае шырокую свабоду выбару (дыскрэцыю) што да сістэмы абрання выканаўчай улады, не азначае, што яна не ўстанаўлівае абмежаванняў як на метады выбару, так і, наадварот, на магчымасць адклікання выканаўчай улады. Такім чынам, Кангрэс падкрэсліў, што *"працэдура, якая не прадугледжвае выбары мясцовай выканаўчай улады, больш не ўяўляецца мэтазгоднай у кантэксце сучаснай мясцовай дэмакратыі"*⁸. Такім чынам, можна зрабіць выснову, што стварэнне выканаўчага органа шляхам прызначэння асобы дзяржаўным органам з'яўляецца парушэннем прынцыпаў, выкладзеных у Хартыі. Згодна з Рэкамендацыяй 113 (2002) Кангрэсу, нацыянальнае заканадаўства павінна гарантаваць выкананне патрабавання Хартыі аб падсправаздачнасці выканаўчай улады перад сходам і *"прадугледжваць працэдуры, якія дазваляюць сходу зняць выканаўчую ўладу з пасады"*. Вышэйзгаданыя палажэнні ў праекце закону адпавядаюць гэтым патрабаванням.

27. Што тычыцца ўдзелу грамадзян на мясцовым узроўні, праект Канстытуцыі, як ужо згадвалася, змяшчае важныя палажэнні. Напрыклад, артыкул 32 аб праве ўдзельнічаць у кіраванні справамі грамадства і дзяржавы і артыкул 65 аб прынцыпах правядзення рэферэндумаў. Акрамя таго, існы мяккі закон Рады Еўропы аб мясцовай дэмакратыі змяшчае Рэкамендацыю CM/Rec(2018)4 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб удзеле грамадзян у мясцовым грамадскім жыцці⁹, якая заахвочвае бюджэтаванне з удзелам грамадзян і кансультацыйныя механізмы. Яна заклікае да стварэння прававой базы, якая мае службыць палітычнай інфраструктурай, каб усталяваць устойлівую, адаптыўную і падсправаздачную сістэму мясцовай дэмакратыі.

28. Са свайго боку, праект закону ў раздзеле 6 прызнае права грамадзян удзельнічаць у мясцовым самакіраванні (артыкул 44), у той час як асноўныя інструменты прамой дэмакратыі пералічваюцца разам з прадстаўнічымі механізмамі (артыкул 45). Праект закону вызначае мясцовы сход як "асноўную" форму непасрэднага ўдзелу (артыкул 46), дазваляе праводзіць мясцовыя рэферэндумы па пытаннях, якія ўваходзяць у кампетэнцыю сходаў (*радаў/соймікаў*) (артыкул 47), усталявае грамадзянскую ініцыятыву для ўнясення пытанняў на разгляд рады ў вызначаныя тэрміны (артыкул 48),

⁶ Рэзалюцыя 21(1995) па актуальных пытаннях, прысвечаная справаздачы Палаты мясцовых уладаў, Страсбург, чэрвень 1995 г., даступная па спасылцы <https://rm.coe.int/1680719a7f>

⁷ Кангрэс мясцовых і рэгіянальных улад Рады Еўропы, Рэкамендацыя 113(2002) аб узаемадачыненнях паміж грамадскасцю, мясцовым сходам і выканаўчай уладай у мясцовай дэмакратыі (інстытуцыйная база мясцовай дэмакратыі), даступная па спасылцы <https://rm.coe.int/16807191c1>

⁸ Тамсама, Рэкамендацыя 113 (2002) Кангрэсу.

⁹ Рэкамендацыя CM/Rec(2018)4 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб удзеле грамадзян у мясцовым грамадскім жыцці, даступная па спасылцы <https://rm.coe.int/16807954c3>

дазваляе самастойныя добраахвотныя ўнёскі (самаабкладанне) на канкрэтныя мясцовыя праекты (артыкул 49), фармалізуе публічныя слуханні з абавязкам для радаў разглядаць прапановы (артыкул 50), забяспечвае базавую прававую аснову для бюджэту грамадзянскага ўдзелу (артыкул 51) і пакідае дзверы адкрытымі для іншых законных формаў удзелу (артыкул 52).

29. Раздзел 6 быў пабудаваны такім чынам, каб дапоўніць прадстаўнічую дэмакратыю з дапамогай набору механізмаў наўпроставага ўдзелу. Гэта адпавядае паняццю "дэмакратычна сфармаваных" мясцовых органаў улады, акрэсленаму ў Хартыі, і чаканню, выкладзенаму ў Дадатковым пратаколе да яе, што яны "забяспечваюць" права на ўдзел і "заахвочваюць такія захады", як кансультацыйныя працэсы, доступ да інфармацыі і працэдурны ўлік меркаванняў грамадзян. Выразнае прызнанне ў законапраекце права грамадзян на ўдзел (артыкул 44), грамадзянскую ініцыятыву з трохмесячным тэрмінам прыняцця рашэння (артыкул 48.3) і абавязак разглядаць прапановы, якія вынікаюць з публічных слуханняў (артыкул 50.2), сведчаць пра рух у правільным кірунку.

30. З гледзішча адпаведнасці гэтага тэксту мяккаму праву Рады Еўропы, рэкамендацыя Камітэту міністраў CM/Rec(2018)4 аб удзеле грамадзян мае вялікае значэнне. Яна заахвочвае стварэнне рамак для працэсаў удзелу, у тым ліку абмеркаванняў, прапаноў грамадзян, бюджэту грамадзянскага ўдзелу і электроннага ўдзелу, з такімі крытэрыямі якасці, як адкрытасць, ўключэнне, празрыстасць і цыклы зваротнай сувязі. У раздзеле 6 пералічваюцца некалькі такіх інструментаў (г.зн., сходы, слуханні, бюджэт грамадзянскага ўдзелу, ініцыятывы), але яму варта было б мець выразна акрэсленыя правілы ўключэння/выключэння, патрабаванні да інфармацыйнай дзейнасці ў дачыненні да недастаткова прадстаўленых груп, стандарты даступнасці (у тым ліку лічбавыя) і абавязкі па зваротнай сувязі/маніторынгу.

31. Рэкамендацыя CM/Rec(2022)2 аб дэмакратычнай падсправаздачнасці¹⁰ заклікае да ўкаранення наступных інстытуцыйных захадаў: кантроль, справаздачнасць і сродкі прававой абароны. Раздзел 6 ініцыюе ўстанаўленне "падсправаздачнасці знізу", канцэпцыі, якая вызначаецца як абавязак грамадзян выконваць устаноўленыя тэрміны для грамадзянскіх ініцыятываў і разглядаць прадстаўленыя прапановы. Аднак у гэтым раздзеле адсутнічаюць юрыдычна замацаваныя правы на адказы, такія як атрыманне абгрунтаваных адказаў, публікацыя вынікаў удзелу і забеспячэнне сродкаў прававой абароны, калі рады ігнаруюць меркаванні грамадзян.

32. Як ужо адзначалася, Раздзел 6 утрымлівае шмат станоўчых палажэнняў, такіх як палажэнні аб бюджэце грамадзянскага ўдзелу і сродках самаабкладання (Артыкул 49), якія звязваюць удзел з рэальнымі праектамі і размеркаваннем рэсурсаў, што спрыяе ўстанаўленню даверу і дастасаванню выдаткаў да мясцовых прыярытэтаў. Акрамя таго, публічныя слуханні з абавязкам разгляду вынікаў (Артыкул 50.2) уяўляюць сабой значны прагрэс у кірунку абмеркавання і адпавядаюць прынцыпам кансультацыйнага этапу Хартыі.

¹⁰ 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>

33. Аднак ёсць і некаторыя прабелы і недахопы, такія як празмерная залежнасць ад наступнага заканадаўства. Відавочна, што некалькі палажэнняў пераносяць пытанні працэдуры на іншыя законы або на статуты кожнай грамады і павету (напрыклад, артыкул 46, артыкул 50.3, артыкул 51). Пры адсутнасці мінімальнага стандартаў на нацыянальным узроўні існуе рызыка таго, што практыка можа стаць неаднароднай. Гэта можа прывесці да фармальнага стаўлення, тым самым падрываючы роўнасць і прававую пэўнасць, якія чакаюцца Хартыяй і мяккім правам.

34. Праект не змяшчае аніякіх гарантыяў адносна садзейнічання інклюзіўнасці і даступнасці. Няма абавязку па працы з жанчынамі, моладдзю, меншасцямі, людзьмі з інваліднасцю або цяжкадаступнымі групамі, а таксама няма палажэнняў аб выкананні правілаў даступнасці (лічбавай, фізічнай або лінгвістычнай). Гэта не адпавядае крытэрыям якасці інклюзіўнага ўдзелу, выкладзеным у вышэйзгаданай Рэкамендацыі Камітэту міністраў СМ/Rec(2018)4.

35. Нягледзячы на абавязак "разглядаць" прапановы па слуханнях, няма абавязку даваць абгрунтаваныя і публічныя адказы, публікаваць справаздачы аб удзеле або адсочваць выкананне. Акрамя таго, мае месца адсутнасць яснасці адносна вызначэння стандартаў адкрытасці даных, прычым адсутнасць адкрытых даных, якія тычацца прапаноў, галасаванняў і бюджэтаў, з'яўляецца прыкметным недахопам. Гэта найпрост супярэчыць культуры падсправаздачнасці, якая рэкамендуецца ў Рэкамендацыі СМ/Rec(2022)2.

36. У пытанні мясцовых рэферэндумаў, адсутнічае важная працэдураная дэталё. Артыкул 47 пакідае ключавыя пытанні на разгляд наступнага заканадаўства (г.зн., умовы, парогі подпісаў, правілы правядзення выбарчай кампаніі, праверка законнасці і выключэння суб'екты). Пры адсутнасці адпаведных рэгуляторных рамак эфектыўнасць і своечасовае правядзенне рэферэндумаў могуць быць пастаўленымі пад пагрозу, што патэнцыйна прывядзе да вынікаў, якія будуць або ілюзорнымі, або дэстабілізуючымі.

37. Адсутнічаюць гарантыі прыняцця і выканання бюджэту грамадзянскага ўдзелу. Артыкул 51 замацоўвае партысіпатыўнае бюджэтаванне, але мае недахопы ў шэрагу ключавых сфераў. Ён не акрэслівае мінімальныя правілы сумеснага праектавання, крытэрыі права на ўдзел, палажэнні аб канфлікце інтарэсаў і добрасумленнасці, цыклы ацэнкі або гарантаваную долю бюджэту. У Актуальных каментарых і рэкамендацыях Камітэту міністраў прапануецца выразна ўкараніць працэдуры, каб пазбегнуць імправізацыі.

Артыкулы 4 і 5: Сфера кампетэнцыі мясцовага самакіравання і ахова тэрытарыяльных межаў мясцовых органаў улады

38. Як ужо адзначалася, артыкул 3 Хартыі кажа пра законнае права і фактычную здольнасць мясцовых органаў улады *"рэгуляваць і кіраваць значнай часткай публічных спраў пад сваю адказнасць"*. У артыкуле 4.1 Хартыя патрабуе яснасці і прававой дакладнасці для рэгулявання *"асноўных паўнамоцтваў і абавязкаў"* органаў мясцовага самакіравання, але ў выключных выпадках дазваляе даручэнне канкрэтных задач, якія

яшчэ не ўключаны ў нацыянальную прававую базу. Хартыя гарантуе права мясцовых органаў улады ажыццяўляць сваю ініцыятыву па пытаннях, якія не выключаныя з іх кампетэнцыі законам (артыкул 4.2 аб агульнай кампетэнцыі), падкрэслівае субсідыярнасць (артыкул 4.3) і поўныя і выключныя паўнамоцтвы мясцовых органаў улады (артыкул 4.4), прадугледжвае дыскрэцыю пры выкананні мясцовымі органамі ўлады дэлегаваных задач (артыкул 4.5), а таксама адпаведныя кансультацыі перад цэнтралізаваным планаваннем і/або прыняццем рашэнняў (артыкул 4.6). Што да апошняга, Рэзалюцыя Кангрэсу 437(2018) аб кансультацыях з мясцовымі органамі ўлады¹¹ патрабуе інстытуцыяналізаванага, свечасовага і эфектыўнага дыялогу паміж нацыянальным і субнацыянальным узроўнямі мясцовага самакіравання з асаблівым акцэнтам на дэцэнтралізацыі.

39. Праект Канстытуцыі змяшчае некаторыя з вышэйзгаданых элементаў Хартыі. Прыкметна, што артыкул 110.1 непасрэдна спасылаецца на прынцып субсідыярнасці і на размежаванне паўнамоцтваў арганічным законам, у той час як палажэнне аб агульнай кампетэнцыі ўключана ў другі пункт, а трэці пункт прадугледжвае прававую аснову для дэлегавання паўнамоцтваў мясцоваму або рэгіянальнаму самакіраванню.

Артыкул 110. Размежаванне паўнамоцтваў

1. Размежаванне паўнамоцтваў паміж органамі дзяржаўнай улады і органамі мясцовага самакіравання, а таксама паміж органамі мясцовага самакіравання рознага тэрытарыяльнага ўзроўню рэгулюецца арганічным законам на аснове прынцыпаў субсідыярнасці і суразмернасці рэсурсаў аб'ёму паўнамоцтваў.
2. Адзінкі мясцовага самакіравання правамоцныя па ўласнай ініцыятыве прымаць рашэнні па ўсіх пытаннях, якія не аднесены законам да паўнамоцтваў дзяржаўнай улады і органаў мясцовага самакіравання больш высокага тэрытарыяльнага ўзроўню.
3. Дэлегаванне дзяржаўнай уладай паўнамоцтваў адзінцы мясцовага самакіравання ажыццяўляецца на падставе закону або дамовы.

40. У праекце закона, артыкул 1 ("Асноўныя тэрміны, якія выкарыстоўваюцца ў гэтым Законе"), мясцовае самакіраванне вызначаецца як *"права і здольнасць мясцовых супольнасцяў самастойна вырашаць пытанні мясцовага значэння"*. Гэтая фармулёўка часткова паўтарае артыкул 3.1 Хартыі, пазбягаючы, аднак, паўтарэння гарантыі Хартыі *"значнай долі публічных справаў"* і абмяжоўваючы функцыянальную сферу *"пытаннямі мясцовага значэння"*, тэрмін, які можа выклікаць блытаніну, паколькі ён даволі адкрыты для розных інтэрпрэтацыяў. З іншага боку, артыкул 23 праекту закона праводзіць асноўнае адрозненне паміж уласнай і дэлегаванай кампетэнцыяй, дзе апошняя ажыццяўляецца *"ў адпаведнасці з законам"* (што, відаць, дазваляе дэлегаванне праз падзаконныя акты), а першая *"ахоплівае пытанні мясцовага значэння і ажыццяўляецца выключна органамі мясцовага самакіравання"*.

41. У гэтым жа артыкуле згадваюцца такія пытанні мясцовага значэння, як:

- арганізацыя і рэгуляванне гарадской забудовы;
- рамонт дарог і вуліц;

¹¹Кангрэс 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>

- добраўпарадкаванне гарадскіх тэрыторыяў;
- дашкольнае выхаванне і школьная адукацыя;
- сацыяльная дапамога і абарона дзяцей, інвалідаў, пенсіянераў;
- ахова здароўя і першасная медыцынская дапамога і іншыя пытанні мясцовага значэння.

42. Артыкулы 25–28 законапраекту тычацца размеркавання розных відаў паўнамоцтваў паміж грамадамі і паветамі, а таксама розных тыпаў гэтых паўнамоцтваў. Артыкул 26 тычыцца ўстаноўчых і функцыянальных абавязкаў сходаў (*радаў і соймаў*) адносна абрання іншых органаў, зацвярджэння штатнай структуры і колькасці супрацоўнікаў, рашэнняў аб рэферэндумах, мясцовых пазыках і г.д.

43. Артыкул 25 змяшчае пералік пытанняў, якія адносяцца да кампетэнцыі схода (сойма) на рэгіянальным узроўні (павет): 1. Рэгіянальнае развіццё (прапановы па праграмах развіцця, садзейнічанне інвестыцыйнай дзейнасці і г.д.); 2. Ахова навакольнага асяроддзя (захады па ахове навакольнага асяроддзя, класіфікацыя лясоў і г.д.); 3. Развіццё рэгіянальнай інфраструктуры (у першую чаргу дарог і сетак грамадскага пасажырскага транспарту); 4. Развіццё культуры, спорту і турызму; 5. Каардынацыя дзейнасці Грамадаў, накіраванай на ліквідацыю наступстваў надзвычайных сітуацыяў у маштабах Павеата; 6. Кіраванне ўстановамі прафесійна-тэхнічнай, сярэднеспецыяльнай і вышэйшай адукацыі; і 7. Арганізацыя прадстаўлення высокаспецыялізаванай і экстранай медыцынскай дапамогі.

44. Артыкул 28 ("Асаблівасці выключных паўнамоцтваў Сойміку") змяшчае пералік выключных паўнамоцтваў рэгіянальнага сходу: устанаўленне правілаў карыстання водазаборнымі збудаваннямі; прыняцце па прапанове адпаведных радаў рашэнняў, звязаных са стварэннем спецыяльных свабодных і іншых зон; прыняцце ў межах, якія вызначаюцца законамі, рашэнняў па пытаннях барацьбы са стыхійнымі бедствамі, эпідэміямі, эпідэміямі і г.д.

45. Артыкул 27 ("Асаблівасці выключных паўнамоцтваў Рады") змяшчае пералік пытанняў, якія разглядаюцца выключна на пленарных пасяджэннях Рады : прадстаўленне ў адпаведнасці з заканадаўствам згоды на размяшчэнне на тэрыторыі вёскі, пасёлка, горада новых аб'ектаў, у тым ліку месцаў або аб'ектаў для размяшчэння адходаў; зацвярджанне мясцовых горадабудаўнічых праграм, генеральных планаў забудовы; устанаўленне забароны продажу алкагольных, слабаалкагольных напояў; прыняцце ў межах, вызначаных законам, рашэнняў па пытаннях барацьбы са стыхійнымі бедствамі, эпідэміямі, эпідэміямі, за парушэнне якіх прадугледжана адміністрацыйная адказнасць; вырашэнне пытанняў у сферы абыходжання з небяспечнымі адходамі і г.д.

46. Што датычыцца адпаведнасці Хартыі, "мяккаму" праву Рады Еўропы і іншым міжнародным стандартам, варта адзначыць, што ў большасці выпадкаў законапраект не з'яўляецца дакладным адносна дакладнага зместу абавязкаў і канкрэтных задач мясцовых і рэгіянальных органаў улады. Здаецца, што неабходныя спецыфікацыі пакідаюцца на разгляд галіновага заканадаўства або нават падзаконных актаў і пастановаў. Аднак гэтага было б недастаткова для задавальнення патрабаванняў артыкулу 4.1 Хартыі адносна заканадаўчай асновы і ўзроўню яснасці, якія "Актуальны

каментар" называе неабходнымі для прадказальнасці і абароны аўтаноміі. З іншага боку, агульная спасылка на "пытанні мясцовага значэння" і арыентывочныя пералікі паўнамоцтваў, відаць, у сукупнасці падтрымліваюць агульны падыход да кампетэнцыі ў адпаведнасці з Хартыяй (артыкул 4.2).

47. Прынцып субсідыярнасці (артыкул 4.3 Хартыі) наўпрост ўведзены ў артыкуле 3 праекту закона, у той час як арыентывочныя пералікі паўнамоцтваў па ўзроўнях мясцовага самакіравання выглядаюць як ўскосная спасылка на яго. Каб узмацніць практычную значнасць гэтага фундаментальнага прынцыпу, у праект можна было б дадаць відавочныя крытэры (аб'ём, характар, эфектыўнасць/эканомнасць) для размеркавання функцыяў. Артыкул 4.4 Хартыі патрабуе поўных і выключных паўнамоцтваў, у той час як артыкул 4.5 патрабуе пэўнага ўзроўню дыскрэцыі таксама для дэлегаваных паўнамоцтваў. У вышэйзгаданых артыкулах праекту закона згадваюцца некалькі выключных абавязкаў; аднак адпаведныя фармулёўкі звычайна расплывістыя, што падрывае выключнасць гэтых задач. Акрамя таго, мінімальны ўзровень дыскрэцыі ў дэлегаваных паўнамоцтвах наўпрост не прадугледжаны.

48. Аднак найбольшым прабелам з'яўляецца адсутнасць у праекце закону сістэмнага палажэння аб своечасовых і эфектыўных кансультацыях з мясцовымі (і рэгіянальнымі) органамі ўлады, як таго патрабуе артыкул 4.6 Хартыі, калі працэсы планавання і прыняцця рашэнняў адбываюцца на вышэйшых узроўнях улады. Гэта таксама ўплывае на выкананне артыкулу 5 Хартыі, дзе прадугледжваюцца папярэднія кансультацыі (нават праз рэферэндум) у выпадках змены межаў. Акутуальная версія праекту закона ўключае ў артыкул 57.3 палажэнне аб тым, што *"органы мясцовага самакіравання маюць права ўдзельнічаць у разглядзе дзяржаўнымі органамі пытанняў, якія закранаюць інтарэсы мясцовага самакіравання"*. Аднак гэтая фармулёўка выглядае занадта расплывістай, каб быць дастатковай для неабходнай практыкі кансультацыяў.

49. У новую версію законапраекту варта дадаць выразнае палажэнне аб агульнай кампетэнцыі (напрыклад, "Грамады могуць займацца любымі пытаннямі мясцовага значэння, не выключанымі законам") і забараніць падзаконным актам звужаць сферу іх дзеяння. Крытэры размеркавання паўнамоцтваў павінны быць акрэсленыя ў адпаведнасці з прынцыпам субсідыярнасці, які ўжо гарантаваны як на ўзроўні праекту статутнага права, так і на ўзроўні праекту Канстытуцыі. Акрамя таго, выключнасць уласных паўнамоцтваў павінна быць заканадаўча замацаванай, а дыскрэцыя ў дэлегаваных задачах павінна быць выразна распісанай, за выключэннем вузка акрэсленых уніфікаваных актаў. Нарэшце, новы артыкул павінен больш падрабязна замацаваць абавязкі па правядзенні кансультацыяў, а таксама ўвесці адпаведныя працэдуры і патрабаванні сугучна з Хартыяй і мяккім правам Рады Еўропы.

Артыкулы 6 і 7: Адміністрацыйныя структуры і рэсурсы, адпаведныя для выканання задач мясцовых органаў улады, а таксама ўмовы ажыццяўлення паўнамоцтваў на мясцовым узроўні

50. Паводле Хартыі, мясцовыя органы ўлады маюць права вызначаць свае ўласныя ўнутраныя адміністрацыйныя структуры, а паўнамоцтвы арганізоўваць свае ўласныя

справы, адпаведна, з'яўляюцца часткай аўтаноміі, якой карыстаюцца адзінкі мясцовага кіравання (гл. Актуальны каментар да артыкулу 6.1). Мясцовыя органы ўлады таксама карыстаюцца аўтаноміяй у сферы кадравых рэсурсаў, маюць права вырашаць пытанні аплаты працы сваіх супрацоўнікаў і могуць праводзіць прадуманую і эфектыўную кадравую палітыку, якая дазволіць наймаць высокакваліфікаваны персанал (гл. Актуальны каментар да артыкулу 6.1).

51. Праект Канстытуцыі змяшчае шэраг адпаведных палажэнняў, такіх як артыкул 109 ("Сістэма адзінак мясцовага самакіравання"), дзе прадугледжана (пункт 3), што *"кожная адзінка мясцовага самакіравання мае свой статут"*. Гэта можна інтэрпрэтаваць як няўняўную канстытуцыйную гарантыю пэўнага ўзроўню арганізацыйнай аўтаноміі. У артыкуле 111 ("Фармаванне органаў мясцовага самакіравання") пункт 4 прадугледжвае, што *"выканаўчыя органы мясцовага самакіравання фармуюцца адзінкамі мясцовага самакіравання самастойна ў адпаведнасці з арганічным законам"*.

52. Хоць вышэйзгаданыя канстытуцыйныя палажэнні, выглядае, маюць на ўвазе арганізацыйную аўтаномію мясцовых органаў улады, статутнае права дазваляе захоўваць адпаведную свабоду дзеянняў у арганізацыйных пытаннях і ў вызначэнні юрыдычных рамак кіравання персаналам. Наўпроставая канстытуцыйная гарантыя для мясцовай дзяржаўнай службы на аснове асабістых якасцяў і кампетэнтнасці адсутнічае, і гэта таксама пакідаецца на разгляд закону. Праект Канстытуцыі таксама не змяшчае ніякіх палажэнняў адносна ўмоваў працы мясцовых абраных прадстаўнікоў і свабоднага выканання імі сваіх функцыяў.

53. Артыкул 26 законапраекту прадугледжвае, што сход па прапанове старшыні зацвярджае ўласную структуру апарату і яго колькасны склад у адпаведнасці з тыпавымі штатамі, зацверджаным цэнтральным урадам. Сход таксама па прапанове свайго старшыні зацвярджае старшыню ўправы грамады або павету кіраўнікоў упраўленняў, аддзелаў (пры адсутнасці ўпраўленняў) управы. Нарэшце, сход таксама па прапанове старшыні ўправы зацвярджае *структуру* і апарат ўправы, а таксама яго колькасць у адпаведнасці з тыпавымі штатамі, зацверджанымі цэнтральным урадам.

54. Артыкул 29 законапраекту ўстанаўлівае ўправу як выканаўчы і распарадчы орган кожнага сходу. Аддзелы (дэпартаменты) управы лічацца структурнымі падраздзяленнямі управы і могуць атрымаць статус юрыдычнай асобы на падставе рашэння рады або сойміку. Дзейнасць старшыні ўправы рэгулюецца мясцовым статутам і палажэннем сходу (рады або сойміку). Прававы статус работнікаў Управы і яе структурных падраздзяленняў рэгулюе асобны закон "Аб прававым статусе дзяржаўных службоўцаў і работнікаў органаў мясцовага самакіравання" (артыкул 29.7). Парадак прыёму на працу і звальнення супрацоўнікаў управы вызначаецца статутам грамады або павету (артыкул 30.6). Згодна з артыкулам 32, старшыня ўправы арганізуе яе працу і кіруе яе бягучымі справамі; акрамя таго, старшыня прымае на працу і звальняе супрацоўнікаў управы (за выключэннем тых, хто прызначаны сходам).

55. Адпаведнае мяккае права Рады Еўропы падкрэслівае задачу мясцовых і рэгіянальных органаў улады арганізоўваць свае паслугі такім чынам, каб эфектыўна задавальняць патрэбы насельніцтва, якое пражывае на іх тэрыторыі, улічваючы неабходнасць пастаяннага паляпшэння якасці іх публічных паслугаў, каб ісці ў нагу са

зменлівымі грамадскімі патрабаваннямі і тэхналагічнымі зменамі¹². Вышэйзгаданыя палажэнні законапраекту даюць мясцовым органам улады пэўную свабоду дзеянняў, якой яны маглі б скарыстацца; аднак было б мэтазгодна ўключыць кіраўнічыя прынцыпы адносна выбару арганізацыйнай структуры і кіравання персаналам на мясцовым узроўні, калі гэта не будзе прадугледжаным у асобным законе "Аб прававым статусе дзяржаўных службоўцаў і работнікаў органаў мясцовага самакіравання", згаданым у артыкуле 29.7 законапраекту.

56. Хартыя прадугледжвае, што ўмовы ажыццяўлення паўнамоцтваў выбарных прадстаўнікоў (артыкул 7) павінны прадугледжваць свабодны мандат, забяспечваць адпаведную кампенсацыю, а любыя несумяшчальныя функцыі і віды дзейнасці павінны вызначацца законам або асноўнымі прававымі прынцыпамі. Адносна статусу абраных прадстаўнікоў у органах мясцовага самакіравання ў артыкуле 14 законапраекту прадугледжваецца, што дэпутат рады або сойміку мае поўны спектр правоў, якія забяспечваюць актыўны ўдзел у дзейнасці адпаведнага сходу і органаў, якія ён фармуе. Старшыні і іншым дэпутатам сходу можа быць дазволена працаваць на прафесійнай аснове па рашэнні іх уласнага сходу.

57. Такім чынам, можна зрабіць выснову, што адпаведныя палажэнні законапраекту адносна статусу дэпутатаў сканцэнтраваныя ў артыкуле 14, які рэгулюе іх прадстаўнічую ролю і абавязкі па іх удзеле, а таксама прадугледжвае магчымасць дазволіць старшыні і дэпутатам сходаў выконваць свае задачы не на ганаровай, а на прафесійнай аснове. Адносна паўнамоцтваў і гарантыяў для дэпутатаў, законапраект спасылаецца на Канстытуцыю (дзе адпаведныя палажэнні існуюць толькі для дэпутатаў) і іншыя заканадаўчыя акты.

58. Іншымі словамі, праект закону не закранае пытанні гарантыяў свабоднага мандату дэпутатаў і ўмоваў ажыццяўлення іх паўнамоцтваў (артыкул 7.1 Хартыі), узнагароджання або кампенсацыі выдаткаў і страты заробку (артыкул 7.2), а таксама функцыяў і дзеянняў, якія лічацца несумяшчальнымі з выбарнай пасадай. Толькі ў Канстытуцыі (артыкул 74) ёсць палажэнне, якое ўстанаўлівае несумяшчальнасць пасады дэпутата парламенту (Сойму) з пасадай дэпутата прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання. Гэтае палажэнне адпавядае артыкулу 7.3 Хартыі, які, выглядае, заклікае бакі-падпісанты не дапускаць адначасовага займання больш чым адной выбарнай пасады (гл. Актуальны каментар да артыкулу 7.3).

59. Адносна датэрміновага спынення паўнамоцтваў дэпутата мясцовага або рэгіянальнага сходу ў артыкуле 14.1 законапраекту змяшчаецца спасылка на іншыя законы (у Канстытуцыі ёсць палажэнні толькі датычна дэпутатаў парламенту) для вызначэння выпадкаў і падставаў, калі гэта прадугледжана. У адрозненне ад гэтага, у артыкуле 16 законапраекту пералічваюцца падставы для датэрміновага спынення паўнамоцтваў рады грамады або сойміку.

60. Каб пазбегнуць прававой нявызначанасці і паважаць прынцыпы і палажэнні Хартыі, адным з рашэнняў было б дадаць у законапраект раздзел з выразнымі правіламі

¹² Гл. Рэкамендацыю CM/Rec(2007)4 Камітэту міністраў дзяржавам-чальцам аб мясцовых і рэгіянальных публічных паслугах, даступную па спасылцы <https://rm.coe.int/1680a43b5c>

адносна аплаты/узнагароджання, несумяшчальнасці, імунітэту і падставаў/парадку датэрміновага спынення мандату мясцовага дэпутата. Іншым рашэннем было б дадаць у Закон аб выбарах адпаведны набор палажэнняў аб статусе мясцовых дэпутатаў.

Артыкул 8: Адміністрацыйны нагляд за дзейнасцю мясцовых органаў улады

61. Хартыя прадугледжвае, што прававыя рамкі адміністрацыйнага нагляду за дзейнасцю органаў мясцовага самакіравання павінны быць уключанымі ў Канстытуцыю або заканадаўчы акт (артыкул 8.1). Кантроль за мэтазгоднасцю быў абмежаваны дэлегаванымі функцыямі, якія ажыццяўляюцца мясцовымі органамі ўлады, у той час як Хартыя дазваляе праверку законнасці толькі рашэнняў і дзеянняў па мясцовых справах (артыкул 8.2). У любым выпадку адміністрацыйны кантроль павінен ажыццяўляцца ў адпаведнасці з прынцыпам законнасці (артыкул 8.3).

62. У праекце Канстытуцыі згадваецца інстытут адміністрацыйнага нагляду (артыкулы 107 і 116), што, выглядае, прымае падход 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.

Артыкул 107. Нагляд за дзейнасцю мясцовых самакіраванняў

1. Міністэрствы ў межах сваіх паўнамоцтваў і ўпаўнаважаныя прадстаўнікі Урада ў адпаведных адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках ажыццяўляюць нагляд за аднастайным выкананнем нарматыўных прававых актаў органамі мясцовага самакіравання.
2. Міністэрствы і ўпаўнаважаныя прадстаўнікі Урада не маюць права ўмешвацца ў кампетэнцыю органаў мясцовага самакіравання і ажыццяўляюць свае паўнамоцтвы ў адпаведнасці з законам.
3. У выпадку прыняцця органам мясцовага самакіравання рашэння, якое супярэчыць заканадаўству, міністэрствы і ўпаўнаважаныя прадстаўнікі Урада ва ўстаноўленым парадку прапануюць органу мясцовага самакіравання адмяніць гэтае рашэнне, або звяртаюцца ў суд.

Артыкул 116. Нагляд за выкананнем заканадаўства

Нагляд за выкананнем органамі мясцовага самакіравання нарматыўных прававых актаў, а таксама кантроль за рэалізацыяй дэлегаваных дзяржаўнай уладай паўнамоцтваў ажыццяўляецца дзяржаўнымі органамі ў парадку, устаноўленым законам.

63. Праект закону змяшчае два раздзелы, прысвечаныя адміністрацыйнаму нагляду. Па-першае, раздзел 9 ("Нагляд і кантроль над дзейнасцю і рашэннямі органаў і службовых асоб мясцовага самакіравання"), які змяшчае артыкулы 59–63, што вызначаюць прынцыпы (артыкул 59: законнасць, прапарцыйнасць, неабмежаванне ўласнай кампетэнцыі), розныя формы нагляду і кантролю (артыкулы 59–61: дзяржаўны нагляд і кантроль, фінансавы і ўнутраны кантроль) і асноўныя працэдуры апошніх двух формаў (артыкулы 62 і 63).

64. Па-другое, раздзел 10 ("Дзяржаўны нагляд за дзейнасцю органаў і службовых асоб мясцовага самакіравання"), які змяшчае артыкулы 64–68. Артыкул 64 вызначае, што нагляднай інстанцыяй над органамі мясцовага самакіравання з'яўляюцца

"ўпаўнаважаныя прадстаўнікі ўрада ў палатах" (пункт 2), а кантроль за рэалізацыяй дэлегаваных дзяржавай паўнамоцтваў ажыццяўляецца ўрадам і міністэрствамі ў межах іх адпаведных паўнамоцтваў (пункт 3). Гэтыя палажэнні ўводзяць выразнае адрозненне паміж наглядам над кампетэнцыяй мясцовых і рэгіянальных органаў улады па мясцовых справах з боку ўпаўнаважаных прадстаўнікоў і кантролем за выкананнем дэлегаваных паўнамоцтваў цэнтральным урадам і міністэрствамі.

65. Прэвентыўны нагляд прадугледжаны артыкулам 65 праекту закона, які вызначае, што зацвярджэнне рашэнняў органаў мясцовага самакіравання павінна адбыцца не пазней чым на працягу 30 дзён з дня ўручэння рашэння; у адваротным выпадку рашэнне лічыцца прынятым у прадстаўленай рэдакцыі. Незалежна ад таго, падлягаюць яны дзяржаўнаму зацвярджэнню ці не, рашэнні ўсіх прадстаўнічых і выканаўчых органаў мясцовага самакіравання павінны быць апублікаванымі на адпаведным партале ў інтэрнэце на працягу сямі дзён з дня іх прыняцця. Наглядныя інстанцыі маюць права запытаць дадатковую інфармацыю, неабходную для ажыццяўлення сваіх наглядных паўнамоцтваў у форме, прадугледжанай заканадаўствам аб дакументаабароце (артыкул 66).

66. Праект закону прадугледжвае паступовае нарастанне наглядных захадаў і інструментаў. Спачатку, калі выяўленае парушэнне закону тычыцца працэсу прыняцця рашэнняў і ўспрымаецца нагляднай інстанцыяй як нязначнае, апошняя можа абмежавацца вынясеннем папярэджання аб недапушчальнасці такіх парушэнняў (артыкул 67.5). Калі наглядная інстанцыя на падставе ўласнага аналізу прыйшла да высновы аб незаконнасці рашэння органа мясцовага самакіравання, яна абавязаная спачатку зрабіць захады для дасудовага ўрэгулявання спрэчых пытанняў (артыкул 67.4). Калі такое ўрэгуляванне не дасягнутае, наглядная інстанцыя абавязаная звярнуцца ў суд з пазовам аб прызнанні гэтага рашэння несапраўдным. Пры неабходнасці дзеянне адпаведнага рашэння можа быць прыпыненым рашэннем суда да разгляду пазову па сутнасці (артыкул 67.3).

67. У праекце закону выразна замацаваны прынцып прапарцыяльнасці, пры гэтым розныя органы ажыццяўляюць дзяржаўны нагляд у залежнасці ад характару расследаваных справаў. Такім чынам, для справаў мясцовага значэння на ўзроўні ўраду *прызначаюцца спецыяльныя органы (упаўнаважаныя прадстаўнікі ўраду)*, а для дэлегаваных задач даецца агульная спасылка на адпаведную кампетэнцыю ўраду і адпаведных галіновых міністэрстваў. Што да дэлегаваных кампетэнцыяў, то наглядныя абавязкі, выглядае, раздробненыя паміж некалькімі інстанцыямі.

68. Артыкул 57.2 законапраекту ("Гарантыі мясцовага самакіравання, яго органаў і службовых асоб") прадугледжвае, што *"Органы дзяржаўнай адміністрацыі, іх службовыя асобы не маюць права ўмешвацца ў законную дзейнасць органаў і службовых асоб мясцовага самакіравання, а таксама вырашаць пытанні, аднесенныя Канстытуцыяй Рэспублікі Беларусь, гэтым і іншымі законамі да паўнамоцтваў органаў і службовых асоб мясцовага самакіравання"*. Другую частку сказа можна інтэрпрэтаваць як забарону на замяшчэнне ў якасці сродку нагляду з боку дзяржаўных органаў, у той час як першая частка (палажэнне аб неўмяшанні ў законную дзейнасць) змяшчае агульнае абмежаванне нагляду да кантролю за законнасцю, хаця выключэнні могуць прадугледжвацца спецыяльным, напрыклад, галіновым заканадаўствам.

69. У любым выпадку, было б карысна выразна падкрэсліць у праекце закону, што нагляд абмяжоўваецца кантролем за законнасцю, калі гаворка ідзе пра ўласныя кампетэнцыі ў мясцовых справах грамадаў або павеаў. Акрамя таго, было б карысна ўключыць больш канкрэтныя працэдурыяны правілы і прынцыпы для ўсіх катэгорыяў дзяржаўнага нагляду (магчыма, з некаторымі варыяцыямі для справаў, дэлегаваных дзяржавай), дадаць тэрміны для дзеянняў па наглядзе і выразную спасылку на абавязак іх абгрунтавання. Акрамя таго, варта ўвесці пэўныя захады па забеспячэнні празрыстасці, такія як публікацыя дзеянняў па наглядзе і іх вынікаў. Нарэшце, варта выразна ўдакладніць, ці прымяняюцца палажэнні артыкулу 67 цалкам або часткова да абедзвюх асноўных катэгорый справаў (мясцовыя або дэлегаваныя дзяржавай справы).

Артыкул 9: Фінансавыя рэсурсы органаў мясцовага самакіравання

70. Каб адпавядаць артыкулу 9 Хартыі, дэмакратычная Беларусь павінна гарантаваць мясцовым органам улады канкрэтныя і дастатковыя ўласныя рэсурсы (артыкул 9.1), сувымерныя з абавязкамі (артыкул 9.2), са справядлівай доляй агульных падатковых паступленняў на аснове разнастайных і гнуткіх рэсурсаў (артыкул 9.4) і аўтаноміяй ва ўстанаўленні мясцовых падаткаў (артыкул 9.3), пры гэтым большасць грантаў не павінны быць мэтавымі (артыкул 9.7). Павінен быць забяспечаны доступ да нацыянальнага рынку капіталу для фінансавання капітальных інвестыцыяў (артыкул 9.8), а таксама павінен быць створаны эфектыўны механізм выраўноўвання на карысць фінансава слабейшых мясцовых органаў улады (артыкул 9.5). Акрамя таго, павінен быць належным чынам распрацаваны механізм для забеспячэння своєчасовых, адпаведных і эфектыўных кансультацыяў па фіскальных пытаннях, асабліва адносна пераразмеркавання размеркаваных рэсурсаў (артыкул 9.6).

71. Варта падкрэсліць, што ў сваёй цяперашняй рэдакцыі праект Канстытуцыі ў гэтым плане даволі расплывісты, за выключэннем прынцыпу сувымернага фінансавання (артыкул 9.2 Хартыі), які гарантаваны ў артыкуле 113.3 (толькі ў дачыненні да выканання дэлегаваных паўнамоцтваў дзяржаўнай улады, а таксама якія ўзніклі ў выніку дзеянняў і рашэнняў органаў дзяржаўнай улады), і прынцыпу адэкватных фінансавых рэсурсаў (артыкул 9.1 Хартыі), які гарантаецца ў артыкуле 154.4 праекту Канстытуцыі.

Артыкул 113. Мясцовыя бюджэты

1. Даходы адзінак мясцовага самакіравання фарміруюцца за кошт дзяржаўных і мясцовых падаткаў, неналоговых паступленняў у парадку, устаноўленым законам.
2. Дзяржава сумесна з органамі мясцовага самакіравання карэктуюе фінансавое становішча адзінак мясцовага самакіравання пасродкам падаткаабкладання і вылучэння датацыяў, субсідыяў і субвенцыяў.
3. Расходы адзінак мясцовага самакіравання, звязаных з выкананнем дэлегаваных паўнамоцтваў дзяржаўнай улады, а таксама якія ўзніклі ў выніку дзеянняў і рашэнняў органаў дзяржаўнай улады, фінансуюцца ў поўным аб'ёме за кошт сродкаў дзяржаўнага бюджэту.

Артыкул 154

4. Нарматывы адлічэнняў ад дзяржаўных падаткаў і іншых абавязковых плацяжоў, якія ў адпаведнасці з законам поўнасю або часткова накіроўваюцца ў мясцовыя бюджэты, устанаўліваюцца з улікам аб'ёму паўнамоцтваў органаў мясцовага самакіравання.

72. Паводле пункту 2 артыкулу 7 ("Арганізацыйна-прававыя асновы мясцовага самакіравання") законапраекту, *"Матэрыяльнай і фінансавай асновай мясцовага самакіравання з'яўляецца камунальная ўласнасць грамадаў і паведаў"*. Праект закону змяшчае спецыяльны раздзел 4 ("Матэрыяльная і фінансавая аснова мясцовага самакіравання") датычна фінансаў і маёмасці мясцовага самакіравання, які складаецца з артыкулаў 34–41. Артыкул 34 ("Камунальная ўласнасць") прадугледжвае, што *"грамадам і паведам належыць права камунальнай уласнасці на рухомую і нерухомую маёмасць, даходы мясцовых бюджэтаў, пазабюджэтных фондаў, зямлю, прыродныя рэсурсы ў парадку, устаноўленым заканадаўствам, на камунальныя прадпрыемствы, установы і арганізацыі, долю ў маёмасці прадпрыемстваў, устаноў культуры, адукацыі, спорту, аховы здароўя, навукі, сацыяльнага абслугоўвання, іншую маёмасць і маёмасныя правы, рухомыя і нерухомыя аб'екты [...]"*.

73. Адносна мясцовых бюджэтаў артыкул 35 законапраекту прадугледжвае, што ў адпаведнасці з законам *"органы мясцовага самакіравання самастойна распрацоўваюць, зацвярджаюць і выконваюць адпаведныя мясцовыя бюджэты"*, прычым гэтая *"самастойнасць мясцовых бюджэтаў гарантуецца ўласнымі і замацаванымі за імі на стабільнай аснове законам агульнадзяржаўнымі даходамі, а таксама правам самастойна вызначаць кірункі выкарыстання сродкаў мясцовых бюджэтаў у адпаведнасці з законам"*. Гэтыя палажэнні, выглядае, адпавядаюць артыкулу 9.1 Хартыі аб *"дастатковых уласных фінансавых рэсурсах"* і праву *"свабодна распараджацца"* даходамі ад гэтых рэсурсаў. Аднак вышэйзгаданыя палажэнні не дазваляюць дакладна зразумець, што гэта свабоднае распараджэнне абмежаванае *"ў рамках сваіх паўнамоцтваў"*, як патрабуецца ў артыкуле 9.1.

74. Дзякуючы палажэнням артыкулу 36 ("Удзел дзяржавы ў фармаванні даходаў мясцовых бюджэтаў"), праект закона, выглядае, адпавядае патрабаванням, выкладзеным у артыкуле 9.2 Хартыі (рэсурсы, сувымерныя з юрыдычнымі абавязкамі), артыкуле 9.4 (рэсурсы адпавядаюць рэальным зменам у памеры выдаткаў на выкананне задач) і артыкуле 9.5 (фінансавое выраўноўванне для абароны слабейшых мясцовых органаў улады).

Артыкул 36. Удзел дзяржавы ў фармаванні даходаў мясцовых бюджэтаў

1. Дзяржава фінансава падтрымлівае мясцовае самакіраванне, прымае ўдзел у фармаванні даходаў мясцовых бюджэтаў[...]. Яна гарантуе органам мясцовага самакіравання даходную базу, дастатковую для забеспячэння насельніцтва паслугамі на ўзроўні мінімальнага сацыяльнага патрэбнасцяў. У мэтах забеспячэння сацыяльнага стандартаў прымяняецца сістэма фінансавага выраўноўвання грамадаў, парадак якога рэгулюецца заканадаўствам.
2. Мінімальныя памеры мясцовых бюджэтаў вызначаюцца ў адпаведнасці з законам на аснове нарматываў бюджэтнай забяспечанасці на аднаго жыхара з улікам эканамічнага, сацыяльнага, прыроднага і экалагічнага стану адпаведных тэрыторыяў зыходзячы з узроўню мінімальнага сацыяльнага патрэбаў, устаноўленых законам.

75. Артыкул 37 ("Даходы мясцовых бюджэтаў") законапраекту прадугледжвае, што даходы мясцовых бюджэтаў фармуюцца за кошт уласных, вызначаных законам, крыніц і замацаваных у ўстаноўленым законам парадку агульнадзяржаўных і мясцовых падаткаў, збораў і іншых абавязковых плацяжоў. Гэтыя даходы *"складаюцца з падатковых паступленняў, вызначаных законам, даходаў ад выкарыстання камунальнай уласнасці, ахвяраванняў і грантаў [...], мясцовых збораў і іншых абавязковых плацяжоў, дзяржаўных датацыяў"*. Артыкул 40 ("Мясцовыя падаткі і зборы") прадугледжвае, што *"органы мясцовага самакіравання ў адпаведнасці з законам могуць устанаўліваць мясцовыя падаткі і зборы"*. Акрамя таго, прадугледжваецца магчымасць (пункт 2) увядзення мясцовых збораў *"па рашэнні сходу грамадзян па месцы іх жыхарства на прынцыпах добраахвотнага самаабкладання"*. Гэтымі палажэннямі законапраект, выглядае, адпавядае артыкулу 9.2 (фінансавыя рэсурсы ад мясцовых падаткаў і збораў).

76. Артыкул 39 ("Збалансаванне даходаў і расходаў мясцовых бюджэтаў") у пункце 3 прадугледжвае, што *"У выпадку, калі магчымасці балансавання даходаў і расходаў мясцовых бюджэтаў вычарпаныя і пры гэтым не забяспечваецца пакрыццё расходаў, неабходных для ажыццяўлення органамі мясцовага самакіравання прадстаўленых ім законам паўнамоцтваў і забеспячэння насельніцтва паслугамі не ніжэй за ўзровень мінімальных сацыяльных патрэбаў, дзяржава забяспечвае балансаванне мясцовых бюджэтаў шляхам перадачы неабходных сродкаў у адпаведныя мясцовыя бюджэты ў адпаведнасці з законам"*.

77. Нарэшце, варта адзначыць, што артыкул 41.1 законапраекту ("Удзел органаў мясцовага самакіравання ў фінансава-крэдытных адносінах") дазваляе радзе або па яе рашэнні іншым органам мясцовага самакіравання выпускаць мясцовыя пазыкі, латарэі і каштоўныя паперы, атрымліваць пазыкі з вышэйстаячых бюджэтаў на пакрыццё часовых касавых разрываў з іх пагашэннем да канца бюджэтнага года, а таксама атрымліваць крэдыты ў банкаўскіх установах у памеры да 40 адсоткаў даходнай часткі гадовага бюджэту грамады. Такім чынам, праект закону, выглядае, адпавядае артыкулу 9.8 Хартыі (доступ да рынку капіталу).

78. Адносна кансультацыяў па фінансавых пытаннях, агульная палажэнне артыкулу 57 ("Гарантыі мясцовага самакіравання, яго органаў і службовых асоб") прадугледжвае, што *"маюць права прымаць удзел у разглядзе дзяржаўнымі органамі пытанняў, якія закранаюць інтарэсы мясцовага самакіравання"*, але незразумела, як гэта можа спрыяць выкананню патрабаванняў, выкладзеных у артыкуле 9.6 Хартыі, аб абавязку праводзіць з мясцовымі органамі ўлады *"адпаведныя кансультацыі аб парадку выдзялення ім пераразмеркаваных рэсурсаў"*.

79. Паколькі большасць палажэнняў законапраекту аб фінансаванні мясцовага самакіравання застаюцца на агульным узроўні без удакладнення таго, як гэтыя палажэнні будуць канкрэтызаваныя і рэалізаваныя, можна зрабіць выснову, што яго раздзел 4 утрымлівае афіцыйнае прызнанне матэрыяльнай і фінансавай асновы мясцовага самакіравання, але не ўстанаўлівае структуру інстытуцыйных і аперацыйных гарантыяў фінансавай аўтаноміі, як таго патрабуе артыкул 9 Хартыі. Таму варта згадаць канкрэтныя падаткі (напрыклад, падатак на маёмасць), якія будуць спаганяцца мясцовымі органамі ўлады, некаторыя зборы (напрыклад, плата за вываз адходаў) і

некаторыя іншыя падаткі, у якіх мясцовыя органы ўлады будуць ўдзельнічаць у даходах. Адпаведныя дэталі, вядома, можна пакінуць для будучага рэгулявання іншым законам.

Артыкул 10: Права органаў мясцовага самакіравання на асацыяцыю

80. У краіне, якая, паводле еўрапейскіх стандартаў, не мае высокай шчыльнасці насельніцтва і спалучае як сельскія, так і значныя гарадскія агламерацыі, патрэба ў міжмуніцыпальным супрацоўніцтве будзе існаваць нават у выпадку маштабнага аб'яднання *грамадаў*. Таму цалкам лагічна, што гэтае пытанне разглядаецца як у пракце Канстытуцыі, так і ў пракце закону.

81. Згодна з артыкулам 115 праекту Канстытуцыі ("Права на аб'яднанне і супрацоўніцтва"), *"адзінкі мясцовага самакіравання маюць права супрацоўнічаць і ўступаць у аб'яднанні з іншымі адзінкамі мясцовага самакіравання для ажыццяўлення задач, якія ўяўляюць агульную цікавасць"*.

82. Праект закону спачатку мае адзін артыкул, які змяшчае некаторыя асноўныя прынцыпы (артыкул 6), а потым спецыяльны раздзел 7, прысвечаны міжмуніцыпальнаму супрацоўніцтву.

Артыкул 6. Асацыяцыі (саюзы) тэрытарыяльных грамадаў, павеаў

1. Органы мясцовага самакіравання з мэтай больш эфектыўнага ажыццяўлення сваіх паўнамоцтваў, абароны правоў і інтарэсаў тэрытарыяльных грамадаў, павеаў могуць аб'ядноўвацца ў асацыяцыі (саюзы).
2. Органы мясцовага самакіравання і іх асацыяцыі могуць уваходзіць у міжнародныя асацыяцыі і іншыя добраахвотныя аб'яднанні органаў мясцовага самакіравання.
3. Асацыяцыям і іншым добраахвотным аб'яднанням органаў мясцовага самакіравання не могуць перадавацца паўнамоцтвы органаў мясцовага самакіравання.

83. На дэкларатыўным узроўні гэты артыкул, выглядае, адпавядае патрабаванням артыкулу 10 Хартыі. Аднак апошні пункт артыкулу 6 можа прывесці да непаразуменняў, і таму яго варта змяніць, каб удакладніць, што ён адносіцца да асноўных паўнамоцтваў мясцовых органаў улады.

84. Раздзел 7 ("Міжкамунальнае супрацоўніцтва") законапраекту змяшчае артыкулы 53–56. У артыкуле 53 ("Міжкамунальнае супрацоўніцтва тэрытарыяльных грамадаў і павеаў") вызначаюцца мэты такога супрацоўніцтва (г.зн., развіццё, якасць паслугаў, эфектыўнае выкананне паўнамоцтваў). Артыкул 54 тычыцца сфераў супрацоўніцтва, а артыкул 55 — формаў супрацоўніцтва: дэлегаванне выканання задач; рэалізацыя сумесных праектаў для каардынацыі дзейнасці і аб'яднання рэсурсаў; сумеснае фінансаванне (утрыманне) прадпрыемстваў і ўстановаў; стварэнне агульных камунальных прадпрыемстваў; стварэнне сумесных органаў кіравання (або іх спалучэнняў) і г. д. Нарэшце, у артыкуле 56 згадваюцца розныя віды дзяржаўнага стымулявання супрацоўніцтва і розныя ўмовы і метады іх забеспячэння.

85. У цэлым, Раздзел 7 уяўляе сабой здавальняючую спробу рэгуляваць некаторыя асноўныя параметры рэжыму міжмуніцыпальнага супрацоўніцтва ў будучай

дэмакратычнай Беларусі. Аднак трэба зрабіць шэраг паляпшэнняў, такіх як увядзенне працэдурных гарантыяў: вызначэнне ўмоваў рэгістрацыі, прававога статусу і правілаў далучэння да міжмуніцыпальных утварэнняў або выхаду з іх; забеспячэнне празрыстасці і падсправаздачнасці; а таксама патрабаванне штогадовых публічных справаздачаў і знешніх аўдытаў сумесных органаў.

Артыкул 11: Прававая абарона мясцовага самакіравання

86. Згодна з "Актуальным каментаром", Хартыя ўстанаўлівае патрабаванне, каб мясцовыя органы ўлады мелі права спасылання на прынцыпы мясцовага самакіравання і абараняць іх у судах, асабліва ў кантэксце судовых пазоваў, у якіх аспрэчваюцца або абмежоўваюцца іх правы і паўнамоцтвы, або калі гэтыя правы знаходзяцца пад пагрозай з боку вышэйшых (цэнтральных або рэгіянальных) узроўняў улады. "Права на судовую абарону" (артыкул 11) азначае доступ органаў мясцовага самакіравання або да належным чынам створанага суда, або да эквівалентнага незалежнага, устаноўленага законам органа. Праект Канстытуцыі прадугледжвае такую абарону (артыкул 117), у тым ліку абскарджанне ў Канстытуцыйны суд (артыкул 128). Праект закону таксама змяшчае палажэнні адносна судовай абароны органаў мясцовага самакіравання.

87. Паводле праекту Канстытуцыі:

Артыкул 117. Судовая абарона правоў мясцовага самакіравання

Адзінкі мясцовага самакіравання і створаныя імі органы маюць права на судовую абарону.

Артыкул 128. Паўнамоцтвы Канстытуцыйнага Суда

1. Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь прымае рашэнні:

- [...]
 - аб канстытуцыйнасці рашэння аб прызначэнні датэрміновых выбараў прадстаўнічага органа мясцовага самакіравання на падставе звароту Сойму ў адпаведнасці з пунктам 1 артыкула 118 Канстытуцыі;
2. На падставе звароту Сойму, Прэзідэнта, Урада, [...] Цэнтральнай выбарчай камісіі, [...] органа мясцовага самакіравання Канстытуцыйны Суд разглядае спрэчкі, якія датычацца паўнамоцтваў адпаведных органаў

88. Паводле праекту закона:

Артыкул 3. Асноўныя прынцыпы мясцовага самакіравання

Мясцовае самакіраванне з'яўляецца адной з асноваў канстытуцыйнага ладу Рэспублікі Беларусь, прызнаецца, гарантуецца на ўсёй тэрыторыі Рэспублікі Беларусь і ажыццяўляецца на прынцыпах:

[...]

судовая абарона правоў мясцовага самакіравання.

Артыкул 57. Гарантыі мясцовага самакіравання, яго органаў і службовых асоб

4. Органы і службовыя асобы мясцовага самакіравання маюць права звяртацца ў суд адпаведнай інстанцыі адносна прызнання незаконнымі актаў дзяржаўных органаў, іншых органаў мясцовага самакіравання, прадпрыемстваў, устаноў і арганізацый, якія парушаюць правы тэрытарыяльных грамадаў, паўнамоцтвы органаў і службовых асоб мясцовага самакіравання.

III. Высновы і рэкамендацыі

89. Праект Канстытуцыі і праект Закона аб мясцовым самакіраванні разам з'яўляюцца каштоўнай адпраўной кропкай для стварэння сапраўднай мясцовай дэмакратыі ў Беларусі. Іх моцныя бакі палягаюць у прызнанні прынцыпу мясцовага самакіравання, двухузроўневай тэрытарыяльнай структуры (першы і другі ўзровень улады), стварэнні прадстаўнічых сходаў і падсправаздачных выканаўчых органаў, а таксама ў прызнанні правоў грамадзян на ўдзел. Аднак, каб цалкам адпавядаць Хартыі, абодва тэксты патрабуюць істотнага ўдасканалення.

90. Па-першае, неабходна ўзмацніць канстытуцыйныя гарантыі. У праекце Канстытуцыі павінна быць прызнана, што органы мясцовага самакіравання павінны кіраваць значнай часткай мясцовых справаў і мець дастатковыя паўнамоцтвы ў гэтым пытанні, а таксама дадаць больш дакладныя гарантыі фінансавай аўтаноміі. Ён таксама павінен змяшчаць выразныя палажэнні аб кансультацыях з органамі мясцовага самакіравання па ўсіх пытаннях, якія іх тычацца.

91. Па-другое, праект Закону аб мясцовым самакіраванні павінен рэалізаваць гэтыя канстытуцыйныя прынцыпы праз выразныя і падрабязныя палажэнні:

- Сфера кампетэнцыі павінен быць дакладна акрэсленай, у тым ліку з больш падрабязным апісаннем і размежаваннем паміж уласнымі і дэлегаванымі паўнамоцтвамі, органаў мясцовага самакіравання. Акрамя таго, важна забяспечыць выразную гарантыю дыскрэцыі.
- Адміністрацыйны нагляд за мясцовымі справамі павінен быць строга абмежаваны кантролем за законнасцю ў адпаведнасці з артыкулам 8 Хартыі. Вельмі важна, каб працэдуры нагляду ўключалі такія элементы, як часовыя тэрміны і празрыстасць.
- Вельмі важна пашырыць фінансавыя палажэнні, выкладзеныя ў раздзеле 4 законапраекту, каб забяспечыць дасягненне сапраўднай фіскальнай аўтаноміі. Гэтага варта дасягнуць шляхам стварэння празрыстай і дыверсіфікаванай сістэмы ўласных крыніц даходаў, прадстаўлення паўнамоцтваў уводзіць мясцовыя падатковыя стаўкі ў межах нацыянальнага заканадаўства, рэалізацыі прадказальных механізмаў выраўноўвання, кансультацыяў па міжбюджэтных трансфертах і прадстаўлення правоў на пазыкі для інвестыцыяў.
- Патрабуюцца больш дакладнае рэгуляванне ўмоваў выканання паўнамоцтваў выбранымі прадстаўнікамі, у тым ліку наступных: права на свабоду мандатаў, адэкватная кампенсцыя і ўзнагароджанне, несумяшчальнасць і абарона ад адвольнага звальнення. Усе гэтыя ўмовы павінны гарантавацца законам.
- Палажэнні аб матэрыяльных і кадравых рэсурсах павінны забяспечваць арганізацыйную аўтаномію і функцыянаванне мясцовай публічнай службы, заснаванай на заслугах, што будзе гарантаваць прафесійную добрасумленнасць і стабільнасць.

- Рэкамендуецца ўзмацніць палажэнні аб удзеле грамадзян (раздзел 6 законапраекту) шляхам увядзення юрыдычна акрэсленых працэдурных стандартаў для рэферэндумаў, публічных слуханняў, бюджэту грамадзянскага ўдзелу і абавязкаў па зваротнай сувязі.
- Як акрэслена ў раздзеле 7, садзейнічанне міжкамунальнаму супрацоўніцтву павінна дапаўняцца стварэннем фінансавых механізмаў для сумесных структураў, рэалізацыяй правілаў падсправаздачнасці і забеспячэннем гарантыяў правасуб'ектнасці.
- Рэжым нагляду (раздзелы 9 і 10) павінен выразна забараняць кантроль за мэтазгоднасцю ў рамках уласных кампетэнцыяў, забяспечваць празрыстасць і прадугледжваць магчымасць судовага абскарджання.

92. Каб забяспечыць больш комплексны падыход, важна прызнаць, што працэс рэформаў у Беларусі павінен кіравацца Дарожнай картай па дэцэнтралізацыі, якая павінна рэалізоўвацца паступова. Для садзейнічання працэсу канстытуцыйных зменаў неабходна зрабіць наступныя дзеянні:

- Прыняцце праекту Канстытуцыі і праекту закона аб мясцовым самакіраванні;
- Падрыхтоўка дадатковых арганічных законаў (аб мясцовых фінансах, дзяржаўнай службе, статусе дэпутатаў і міжбюджэтных адносінах);
- Паэтапная перадача кампетэнцыяў з адпаведнымі рэсурсамі;
- Стварэнне механізмаў для кансультацыяў і нарошчвання патэнцыялу на мясцовым узроўні.

93. Калі праект Канстытуцыі і праект закону будуць папраўленыя ў адпаведнасці з замацаванымі прынцыпамі, будзе закладзены падмурак для надзейнай сістэмы дэмакратычнага мясцовага самакіравання. Такая сістэма адпавядала б прававым і палітычным крытэрам як Рады Еўропы, так і Еўрапейскага Саюзу, што дазволіла б Беларусі інтэгравацца ў еўрапейскую сістэму шматузроўневага кіравання.