

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 53 с.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 3-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. – 64 с.
4. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель [и др.] ; под общ. ред. И.П. Сидорчук. – Минск : Топник, 2007. – 416 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Резюме договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Summaries/Html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.
7. Таблица подписей и ратификации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=2&DF=2/15/2009&CL=RUS>. – Дата доступа: 10.05.2015.

## УДК 342

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМА ПРИВЕДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СООТВЕТСТВИЕ С ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИЕЙ 1985 ГОДА

**З.А. СЕРГЕЕВА**

*(Представлено: В.В. КОЗЛОВСКАЯ)*

*Анализируется действующая в Республике Беларусь модель местного управления и самоуправления. Определяется возможность приведения белорусского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с Европейской Хартией 1985 года. Выделяются основные задачи, стоящие перед государством и обществом, позволяющие реализовать на практике положения Хартии.*

Процесс становления и развития местного самоуправления в Республике Беларусь берет свое начало с 1990-х годов. Так, в 1991 году был принят Закон «Об основах местного самоуправления и местного хозяйствования в БССР» в соответствии с которым власть на местном уровне передавалась от партийных органов и исполкомов Советам – местным представительным органам, что создавало реальные предпосылки для развития местного самоуправления. Однако, начиная с 1994 года, ситуация в стране кардинально изменилась: была выстроена строгая «вертикаль власти», действующая и на сегодняшний день [3, с. 3]. Данная система подразумевает фактически полное подчинение органов местного самоуправления государственной власти, что сказывается на невозможности проявления инициативы на местах, т.к. государство, по сути, диктует свои правила организации деятельности таких органов (государственная теория местного самоуправления).

Так, Конституция Республики Беларусь закрепляет 2 вида местной власти:

- местное управление как деятельность местных исполнительно-распорядительных органов власти, подчиненных и подотчетных непосредственно Президенту Республики Беларусь;
- местное самоуправление как деятельность местных Советов депутатов, избираемых гражданами на 4 года [4, с. 35].

При этом в Республике Беларусь установлена четкая вертикаль как исполнительно-распорядительных органов, так и Советов. Единство и целостность такой системы противоречит основным началам Европейской Хартии 1985 года и не соответствует сущности местного самоуправления, которое призвано обеспечить наиболее эффективное управление на местах выборными органами с целью удовлетворения основных нужд населения (местные налоги, качество дорог, работа школ, больниц, иных учреждений и т.д.). Ведь само слово «самоуправление» означает самостоятельность какой-либо организованной социальной общности в управлении собственными делами [1].

Хартия основана на теории дуализма, которая подразумевает сочетание государственного и общественного начал: функционируя в рамках вопросов местного значения, местное самоуправление является самостоятельной и неподотчетной органам государственной власти структурой, поэтому Хартия не предполагает наличия каких-либо представительных органов государственной власти в подобной структуре. Однако, как только местное самоуправление выходит за эти рамки, оно становится частью государственного аппарата [3, с. 4].

Важно отметить принципиально различные подходы к определению понятия местного самоуправления. Согласно положениям Хартии, местное самоуправление – это право и способность местных властей самостоятельно решать вопросы местного значения [2], при этом за это право можно и нужно бороться [3, с. 32]. В Законе же о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь местное самоуправление выступает в качестве формы организации и деятельности населения [5], которую можно менять, не изменяя фактического содержания [3, с. 32].

Также, в Хартии речь идет об управлении публичными делами в интересах населения [2]. В Законе к интересам населения добавлены общегосударственные интересы [5]. Такой подход противоречит природе местного самоуправления, которое в силу своего локального статуса не может исходить из общегосударственных интересов [3, с. 32].

Таким образом, ныне действующая модель местного самоуправления в Республике Беларусь не соответствует Европейской Хартии местно самоуправления. И эти «несоответствия имеют настолько принципиальный и системный характер, что позволяют экспертам заявлять о фактическом отсутствии местного самоуправления в Беларуси, а существующие местные Советы оценивать как квазиструктуры, не оказывающие реального влияния при решении вопросов местного значения» [3, с. 25].

Беларусь официально является страной-кандидатом на вступление в Совет Европы (заявка от 12.03.1993 г.). Соответственно, на нее распространяется содержание ч. 3 ст. 2 Уставной резолюции СМ/RES (2007) 6 «О Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы», принятой Комитетом министров Совета Европы 2 мая 2007 года: «...Конгресс подготавливает на регулярной основе, по каждой отдельно взятой стране, доклады о положении местной и региональной демократии во всех государствах-членах и в государствах, подавших заявки на вступление в Совет Европы, и добивается того, чтобы, в частности, на практике осуществлялись принципы Европейской Хартии местного самоуправления». С этой целью, в Институциональном комитете Конгресса создана Комиссия независимых экспертов по Европейской Хартии местного самоуправления, которая занимается пострановым мониторингом внедрения положений Европейской Хартии в национальные законодательства стран-членов Совета Европы или кандидатов в члены [3, с. 4].

Подписание Республикой Беларусь Хартии и следование ее основным положениям, как отмечает Г.А. Василевич, является одним из условий вступления государства в Совет Европы [3, с. 4], что на сегодняшний день также является первостепенной задачей нашей Республики, ведь сотрудничество с Советом Европы, Европейским Союзом, Международным валютным фондом и другими европейскими структурами позволит нам укрепить свои позиции на международном рынке. Однако, ныне действующая модель местного самоуправления в Республике Беларусь не позволяет реализовать на практике положения Хартии, что обуславливает невозможность вступления нашего государства в Совет Европы.

По мнению М. Кобасы, для решения данной проблемы необходимо решить следующие задачи:

- формирование политической воли лидеров для проведения реформы (при этом необходимо как получение согласия на проведение реформ от политических лидеров, так и общественная поддержка);
- децентрализация власти (передача определенного объема властных полномочий от государственных органов местным выборным органам и наделение их необходимыми правами, обязанностями и ресурсами);
- приведение белорусского законодательства в сфере местного самоуправления в соответствие с принципами и нормами Европейской Хартии местного самоуправления, а также устранение противоречий между Хартией и Конституцией Республики Беларусь, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Конституцию (способ формирования органов местного самоуправления и пр.);
- подготовка и повышение квалификации кадров в сфере местного самоуправления;
- создание программ, направленных на развитие общества (проведение конференций, семинаров, оказание поддержки обществу в приспособлении к новому строю, что приведет к проявлению общественной инициативы и пр.);
- практическая реализация основных принципов Европейской Хартии местного самоуправления [3, с. 6].

Следует отметить, что когда власти не желают внедрять и развивать местное самоуправление, не смотря на реальную возможность сотрудничать с европейскими структурами, необходимо формировать соответствующие общественные организации, основной задачей которых будет информирование общества о значимости реального местного самоуправления, что в последующем приведет к проявлению общественной инициативы и, возможно, станет отправной точкой для проведения реформ в сфере местного самоуправления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.dogma.by/index.php?do=static&page=dictionary\\_law\\_19](http://www.dogma.by/index.php?do=static&page=dictionary_law_19). – Дата доступа: 10.05.2015.
2. Европейская Хартия местного самоуправления, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.
3. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 53 с.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 3-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2008. – 64 с.
5. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.2014 г. // Эталон 6.0 – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

6. Резюме договора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus-/Summaries/Html/122.htm>. – Дата доступа: 10.05.2015.

УДК 342

## НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**Е.А. САФРОНОВА**

*(Представлено: И.В. ШАХНОВСКАЯ)*

*Рассматривается определение понятия «беженец», его появление и становление в законодательстве Республики Беларусь. Автор проводит сравнительный анализ понятия «беженец», содержащегося в законодательстве Республики Беларусь и законодательстве Российской Федерации.*

Проблемам правового регулирования положения беженцев посвящено небольшое количество работ. Классиком в данной области считается Г. С. Гудвин-Гилл и его книга «Статус беженца в международном праве». Имеется несколько публикаций белорусских авторов, к примеру, пособие по праву беженцев для студентов вузов Л.В.Павловой [1].

Впервые на законодательном уровне понятие «беженец» было закреплено в 1995 году, с принятием Закона Республики Беларусь от 22 февраля 1995 г. № 3605-ХІІ «О беженцах» (далее – Закон о беженцах 1995 г.) [2].

В процессе подготовки Закона «О беженцах» вопросы регулирования правовой, социальной и экономической защиты беженцев были проработаны Комитетом по миграции с Министерствами внутренних дел, иностранных дел, социальной защиты населения, финансов, здравоохранения, образования и Государственной службой занятости, а также международными экспертами Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

Большое значение для формирования государственной миграционной политики имело участие Республики Беларусь в процессе Женевской конференции по проблемам миграции в СНГ, которое стало возможным благодаря финансовой поддержке УВКБ ООН. Ведь именно Женевская конференция поспособствовала развитию законодательства о беженцах, а именно, Закона о беженцах 1995 г.

Принятие данного закона было связано прежде всего с распадом в 1991 году СССР, после которого в некоторых бывших союзных республиках участились случаи ущемления прав и законных интересов русскоязычного населения. Беларусь также испытала массовый наплыв иммигрантов, количество которых достигало до десяти тысяч человек в год, естественно, что прибывшие в нашу страну иммигранты нуждались в правовом определении своего статуса.

Закон о беженцах 1995 г. давал следующее определение понятию «беженец», беженец – это лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и прибыло на ее территорию, вынуждено оставить государство своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства (для лиц без гражданства) вследствие вполне обоснованного опасения стать жертвой преследований по признакам расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, и которое не может либо не желает из-за такого опасения пользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности либо своего прежнего обычного места жительства [2].

Определение понятия «беженец» в Законе Республики Беларусь «О беженцах» в основном соответствовало аналогичному понятию, содержащемуся в международных правовых документах.

Однако принятый Закон о беженцах 1995 г. не реализовывался в полной мере в связи с тяжёлой экономической обстановкой в стране, поэтому, для построения более эффективной защиты беженцев был принят Закон Республики Беларусь от 16 июня 1999 г. № 268-З "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О беженцах» (далее – Закон о беженцах 1999 г.) [3], который внёс существенные изменения в Закон о беженцах 1995 года. Появилось и новое понятие «беженец».

Согласно Закону о беженцах 1999 г., беженец – лицо, которое не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по признаку расы, религии, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может либо не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь вследствие подобных обстоятельств, не может или не желает вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в силу таких опасений [3].

Исходя из определения, данного в Законе о беженцах 1999 г., чтобы лицо было признано беженцем, оно должно отвечать следующим условиям:

- должно находиться за пределами страны своей гражданской принадлежности;