Владимир **ФАТЕЕВ**

**Заместитель директора
Института экономики
НАН Беларуси,
доктор экономических наук**

- ***ЗА ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО***

Самоуправление нужно выращивать

На протяжении многих лет в Институте экономики НАН Беларуси проводятся фундаментальные исследования проблем региональной и городской экономики, в том числе организационно-экономических и финансовых вопросов развития местного управления и самоуправления. Этот академический институт также выполняет и координирует ряд прикладных научно-исследовательских работ в данной области. Так, в 1997—1998 гг. в рамках государственной научно-технической программы «Экономика и социальная политика» был выполнен научно-исследовательский проект «Разработать основные направления и рекомендации по повышению эффективности государственной региональной экономической политики». Исследова-

ния по проекту осуществлялись временным научным коллективом при Институте экономики НАН Беларуси, в состав которого вошли ученые из других НИИ, а также специалисты из нескольких министерств и ведомств Республики Беларусь.

По итогам работ были сформулированы рекомендации по совершенствованию государственного управления и местного самоуправления в Беларуси. Прежде чем ознакомить читателей журнала с некоторыми из них, очевидно, стоит остановиться на не столь давних событиях из общей истории европейских стран с переходной экономикой. Возможно, после небольшого обзора одни из проблем местного самоуправления не покажутся типичными для Беларуси, другие приобретут более рельефные очертания, поскольку, как известно...

...Все познается в сравнении

Данные, представленные в национальных отчетах о человеческом развитии стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а также в других публикациях, свидетельствуют о том, что в конце 80-х — начале 90-х годов процесс реформирования местного самоуправления охватил практически все эти государства. В целом преобразования носили прогрессивный, но на первом этапе стихийный, во многом противоречивый характер и в некоторых случаях отличались от аналогичных реформ, имевших место в послевоенной Западной Европе.

Наряду с очевидными преимуществами децентрализации управления (в частности упразднением иерархической соподчиненности органов самоуправления), далеко не все изменения в рассматриваемой сфере, имевшие место в начале 90-х годов в государствах ЦВЕ, способствовали решению основных проблем развития местных сообществ и заслуживают позитивной оценки. В отдельных странах они привели к дальнейшему росту числа местных общин (например, в Чешской Республике), либо региональных образований (Словакия). Передача местным органам самоуправления многих дополнительных функций часто не сопровождалась соответствующим перераспределением источников доходов, необходимых для их выполнения (Латвия, Россия). В результате этих действий местные сообщества становились в среднем еще более слабыми в экономическом плане, а эффективность территориального управления, скорее всего, снижалась.

Далеко не во всех странах расширение компетенции региональных органов сопровождалось более глубокой децентрализацией на местном уровне. Так, в России отставание реформ в области местного самоуправления от процесса распределения прав и обязанностей между федеральным центром и субъектами РФ привело к тому, что последние на каком-то этапе стали тормозить процесс расширения автономии муниципальных образований (прежде всего в финансовой области).

В ряде случаев первая «волна» расширения самостоятельности органов самоуправления закончилась небольшим «откатом» назад, правда, далеко не на прежние позиции. Усиление централизации основывалось на совершенно иных политических и экономических мотивах, чем в прошлом, и носило временный, тактический характер.

Реформы административно-территориального деления, как известно, требуют значительных бюджетных расходов и относительно устойчивой общественно-политической ситуации. Поэтому в странах ЦВЕ к ним приступали достаточно осторожно. По существу многие из них начали административно-территориальные реформы лишь в последние 3—4 года, когда намети-

лась более или менее очевидная экономическая и политическая стабилизация (например, Польша, Литва), либо все еще находятся на стадии подготовки концепций и программ совершенствования административно-территориального устройства (Латвия, Словакия).

Одна из основных причин стихийности и противоречивости многих из отмеченных выше реформ состояла в том, что в большинстве стран рассматриваемой группы в начале переходного периода региональная политика была вытеснена из числа приоритетных направлений деятельности государства. Отчасти это произошло по объективным причинам: развитие рыночных отношений и сползание всех национальных экономик в глубокий кризис потребовали от государственных органов этих стран сконцентрировать внимание на разработке правовых основ и механизмов реализации бюджетно-налоговой, кредитно-денежной, структурной, внешнеэкономической, инвестиционной политики и некоторых иных направлений деятельности государства.

Проявление указанных выше, а также других негативных результатов стихийного реформирования в рассматриваемой сфере побудило правительства некоторых стран временно приостановить (в скрытой или даже явной форме) дальнейшее развитие процесса децентрализации, проанализировать сложившуюся ситуацию, переработать национальные программы развития самоуправления и продолжить их реализацию на более качественной концептуальной основе.

Как видим, с проблемами в развитии демократии на местах сталкивается не только Беларусь, а все страны с переходной экономикой. Однако это не может быть основанием для излишнего оптимизма. Сравнительный анализ показывает, что проводимые в нашей стране преобразования в области местного управления и самоуправления по ряду направлений все же отстают и отличаются по основополагающим принципам от реформ в соседних государствах. Следует признать, что с построением «вертикали» исполнительной власти в Беларуси удалось существенно укрепить государственное управление, повысить оперативность координации действий республиканских и местных органов. Тем не менее при этом не удалось избежать снижения авторитета местных Советов. Сохраняется их вертикальная подчиненность. Да и деятельность исполкомов на местах в значительной степени оказалась «за-регламентированной» со стороны республиканских органов государственного управления. Финансовая и организационная самостоятельность органов местного самоуправления все еще неоправданно ограничена. Коммунальная собственность в Беларуси законодательно определена как один из видов государственной собственности. В результате многочисленных изменений и дополнений, внесенных как в название, так и в содержание Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве (позже — в Закон о местном управлении и самоуправлении), этот важный правовой акт в значительной мере утратил свою изначальную целостность, необходимую для обеспечения не только текущей работы, но и развития системы местного самоуправления.

Все это ограничивает роль огромного потенциала местных органов в областях, районах, городах и других административно-территориальных единицах в самостоятельном решении социально-экономических проблем сугубо локального масштаба и вынуждает государство постоянно вмешиваться в процессы регионального развития местных сообществ. Следовательно, реформирование местного управления и самоуправления в нашей стране надо продолжать. Однако это потребует дальнейшего совершенствования всего государственного управления, в частности, в области регулирования социально-экономического развития областей, районов, городов и других административно-территориальных единиц.

Сегодня для руководства большинства стран с переходной экономикой уже стало очевидным, что формирование новой государственной региональной политики и новой системы местного и регионального самоуправления — два взаимосвязанных и очень важных условия обеспечения в будущем устойчивого и непротиворечивого развития национальных, региональных и местных сообществ. С одной стороны, продолжение реформ в области местного управления и самоуправления требует основательной подготовки, которая может быть осуществлена только при условии проведения активной региональной политики государства. С другой стороны, развитие местного самоуправления само становится важным направлением повышения эффективности государственного управления.

В подтверждение этого вывода можно привести несколько примеров из практики совершенствования государственного управления соседних стран. В России проблема разграничения компетенции между федеральным центром и субъектами федерации (регионами) начала решаться несколько раньше, чем вопросы организации широкомасштабных реформ в области местного самоуправления. Это было связано с необходимостью скорейшей подготовки новой Конституции РФ, а также предотвращения остро стоявшей тогда перед Россией угрозы территориальной дезинтеграции страны — своеобразного отголоска распада СССР. Тем не менее сейчас проблемы региональной политики и развития местного самоуправления решаются в России в очень тесной координации. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что отмеченные два направления в настоящее время курируют разные департаменты, но одного и того же Министерства региональной политики РФ.

В государствах Балтии большая часть функций, выполняемых по указанным двум направлениям (региональная политика и развитие местного самоуправления), также сконцентрирована в одном государственном органе каждой из стран. Так, в Латвии в рамках Министерства охраны окружающей среды и регионального развития за эти направления отвечают, соответственно, Департамент регионального развития и Административное управление по вопросам местного самоуправления. В Литве, в Министерстве по реформам государственного управления и вопросам местных органов сформированы аналогичные структурные подразделения: Департамент регионального развития и Департамент развития местного самоуправления.

Успехи Венгрии в осуществлении рыночных преобразований, в особенности в привлечении иностранных инвестиций, в значительной мере определяются огромным вниманием венгерского правительства к проблемам регионов и развития местного самоуправления. В этой стране еще в 1990 г. было создано Министерство окружающей среды и региональной политики.

В «Основах региональной политики государства», утвержденных правительством Польши, развитие местного самоуправления, реформирование административного деления страны также отнесены к числу важнейших направлений региональной политики **[6].** Как показывает опыт недавних административно-территориальных образований в этой стране, по рассматриваемым направлениям уже достигнуты определенные успехи.

Беларусь: реформы наверху для реформ снизу

Как же в организационном плане выглядит на международном фоне государственная региональная политика нашей страны? Функции государственного регулирования регионального развития в Беларуси в настоящее время осуществляются через регионально ориентированные меры, разрабатывае-

мые и реализуемые **практически всеми министерствами и другими республиканскими органами государственного управления.** Однако наиболее сильное влияние на региональное развитие через исполнительные органы на местах оказывают Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также Государственный комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии.

Таким образом, пассивная, рассредоточенная по многим направлениям государственного регулирования региональная политика в Республике Беларусь уже получила достаточно широкое развитие. Тем самым в нашей стране созданы объективные основы для подъема государственного регулирования регионального развития на качественно более высокий уровень, позволяющий существенно повысить эффективность государственного управления в целом, способствовать развитию местного самоуправления.

Достоинство рассредоточенной, пассивной региональной политики состоит в том, что она является инструментом в решении отдельных наиболее острых проблем, характерных для многих регионов страны. Однако с помощью этого инструмента очень сложно рассматривать области, районы, города и села как единые, целостные региональные и локальные сообщества, имеющие специфические, зачастую разного направления интересы, особые проблемы, а также выработать меры по комплексному их решению. Следовательно, в целях повышения эффективности государственного управления и развития местного самоуправления этот вид политики **должен быть дополнен прямой, явной и активной государственной региональной политикой, осуществляемой конкретным органом государственного управления.**

Для проведения такой региональной политики в Беларуси целесообразно осуществить следующие правовые и организационные преобразования:

• создать законодательную и другую нормативно-правовую базу для эффективного использования региональной политики как важного направления государственного регулирования;

• в распределении обязанностей между премьер-министром Республики Беларусь и его заместителями закрепить за одним из вице-премьеров функцию координатора прямой региональной политики и регионально ориентированных мер, осуществляемых всеми республиканскими органами государственного управления;

• наделить одно из министерств полномочиями головного республиканского органа государственного управления в области региональной политики;

• сформировать при Президенте и Совете Министров Республики Беларусь консультативно-совещательные органы для координации действий республиканских органов государственного управления, местных органов управления и самоуправления, различных неправительственных организаций Беларуси по вопросам социально-экономического развития регионов республики, а также реформирования системы местного управления и самоуправления;

• утвердить указом Президента либо постановлением Совета Министров Концепцию или основные направления государственной региональной политики в Беларуси (один из проектов такого документа уже подготовлен в Институте экономики НАН Беларуси) [4];

• разработать нормативно-методическую документацию по классификации объектов государственной региональной политики, по использованию данных территориальной статистики, кадастровых систем и других государственных информационных баз данных для целей монито-

ринга и регулирования социально-экономического развития административно-территориальных единиц, по порядку разработки, финансированию, контролю выполнения и корректировки региональных программ, по порядку согласования документации, разрабатываемой в рамках физического (градостроительного) планирования, функционального зонирования и социально-экономического прогнозирования и др.;

• обеспечить силами головного республиканского органа государственного управления представление Президенту и Совету Министров ежегодного доклада с анализом социально-экономического развития регионов страны за отчетный период и предложениями по дальнейшему совершенствованию государственной региональной политики, в том числе по такому важному ее направлению, как государственная поддержка развития местного самоуправления. Положения этого доклада должны основываться на результатах постоянного мониторинга городских и сельских поселений, районов, областей, проблемных регионов. Несколько подробнее стоит рассмотреть конкретные шаги по осуществлению этих преобразований.

В странах с переходной экономикой задача создания законодательной и другой нормативно-правовой базы для проведения эффективной региональной политики, как правило, решается путем принятия соответствующего закона («О региональной политике», «О государственном регулировании регионального развития» или «О государственной поддержке развития проблемных регионов»), а также пакета нормативных документов правительства, содержащих конкретный механизм проведения в жизнь закона. В Беларуси также целесообразно подготовить и принять аналогичные документы.

Определение **персонального координатора, ответственного на уровне Совета Министров за взаимодействие республиканских органов государственного управления по вопросам региональной политики,** может быть осуществлено путем принятия нового постановления Совета Министров «О распределении обязанностей между премьер-министром и заместителями премьер-министра Республики Беларусь» или внесения изменений в действующее одноименное постановление.

В целях согласованного проведения реформы в области местного управления и самоуправления, обеспечения прозрачности государственной региональной политики предлагается Совет руководителей местных органов исполнительной власти при Президенте Республики Беларусь преобразовать **в Совет по местному управлению и самоуправлению (СМУС) при Президенте Республики Беларусь.** В состав СМУС предлагается включить председателей областных и Минского городского Совета депутатов; председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов, председателей городских и районных Советов депутатов (по два от каждой области), председателей городских и районных исполнительных комитетов (по два от каждой области), представителей крупнейших общественных организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления (2—4 человека).

Для обеспечения деятельности Совета по местному управлению и самоуправлению потребуется создать небольшой, но постоянно действующий рабочий аппарат в Администрации Президента Республики Беларусь (управление или департамент по вопросам местного самоуправления). Следует отметить, что в России аналогичные органы созданы в 1997—1998 гг. и достаточно результативно работают (Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации и Управление Президента РФ по вопросам местного самоуправления) [2].

С целью вовлечения местных Советов в процесс разработки и реализации государственной политики, налаживания отношений партнерства между органами государственного управления и местного самоуправления, неправительственными организациями при правительстве также целесообразно создать консультативно-совещательный орган — **Республиканский межведомственный совет по региональной политике (РМСРП).** В состав этого органа предлагается включить заместителя премьер-министра Республики Беларусь, курирующего головной республиканский орган государственного управления по вопросам региональной политики (председатель РМСРП), руководителя головного республиканского органа государственного управления по вопросам региональной политики (заместителя председателя РМСРП), по одному представителю от Минэкономики, Минстройархитектуры, Минпри-роды, Госкомзема, МЧС, Минжилкомхоза, Минфина, Минтруда, Министерства предпринимательства и инвестиций, а также некоторых других республиканских органов государственного управления; представителей всех областных Советов, Мингорсовета, областных исполнительных комитетов, Мингорисполкома, представителей местных Советов и исполкомов городов и районов (по два из каждой области), по одному представителю от крупнейших общественных организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления и регионального развития, представителя от вновь образуемого Совета по местному управлению и самоуправлению при Президенте Республики Беларусь.

Определение республиканского органа государственного управления, выполняющего функции головного по государственной региональной политике, целесообразно осуществить указом Президента. На практике такое решение может быть реализовано в двух вариантах: созданием специального республиканского органа государственного управления по региональной политике, а также уточнением задач и функций одного из указанных выше министерств, оказывающих в настоящее время наибольшее воздействие на социально-экономическое развитие регионов республики, и наделением его полномочиями головного в области разработки и реализации государственной региональной политики.

Как уже было отмечено выше, в Российской Федерации использован первый вариант, где в 1998 г. Министерство региональной политики было выделено из состава Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям. Однако в большинстве стран используется второй вариант, при котором выполнение функций головного органа по региональной политике сосредоточено, как правило, в министерствах и (или) ведомствах, связанных с развитием торговли и промышленности, либо с физическим планированием (разработкой проектно-планировочных и других градостроительных документов), либо с охраной окружающей среды, регулированием жилищного строительства. В ФРГ, например, эти функции осуществляет Министерство регионального планирования, строительства и городского развития, в Японии — Министерство внешней торговли и промышленности, в Эстонии — Министерство внутренних дел. В Великобритании до недавнего времени выполнение функции головного национального органа по государственной региональной политике было совмещено с другими задачами, решаемыми Министерством торговли и промышленности. В 1997 г. выполнение обязанностей по разработке ряда направлений рассматриваемого вида политики также было возложено на Министерство по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов.

В небольших государствах с переходной экономикой уже накоплен определенный опыт, который является более экономичным с точки зрения затрат

на управление. Например, в Эстонии не стали создавать специальное министерство, а наделили одно из существующих министерств полномочиями принятия решений в области региональной политики. В 1995 г. правительство Эстонии утвердило Концепцию региональной политики и сформировало Совет государственной региональной политики, наделив его статусом совещательного и координирующего органа правительства. Председателем Совета является министр «без портфеля», отвечающий за региональную политику [3].

С учетом особенностей сложившейся в Беларуси системы государственного управления, а также зарубежного опыта возможно несколько вариантов изменений в его организационной структуре, предусматривающих наделение статусом головного по региональной политике одного из следующих республиканских органов государственного управления: Министерство экономики, Министерство архитектуры и строительства или Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Результаты сравнительного анализа достоинств и недостатков различных гипотетических вариантов позволили сделать вывод о том, что **на современном этапе наиболее предпочтительным является определение Министерства экономики в качестве головного органа по региональной политике.** Реализация этого варианта потребует внесения минимальных изменений в существующее распределение обязанностей между премьер-министром Республики Беларусь и его заместителями.

На республиканский орган государственного управления со статусом головного по региональной политике предлагается также возложить ответственность за обеспечение работы Республиканского межведомственного совета по региональной политике.

Представляется, что осуществление предложенных выше преобразований в организационной структуре государственного управления позволит в относительно короткие сроки обеспечить реальное участие **действующей** системы органов местного управления и самоуправления в процессе разработки концепции дальнейшего реформирования этой системы, а также максимально учитывать интересы местных сообществ при определении направлений и реализации государственной политики. Однако для **коренного преобразования этой системы** с целью резкого повышения ее социальной значимости и экономической эффективности потребуется значительно больше времени и серьезная помощь со стороны государства. Какие именно преобразования, сколько на их осуществление понадобится времени, какая поддержка со стороны государства необходима — это темы не для одной статьи. Здесь лишь стоит остановиться еще на одном вопросе, решение которого может содействовать гармонизации общегосударственных и местных интересов.

Объединяются местные власти — выигрывают все

Практически во всех странах с переходной экономикой в последние годы резко возросло влияние на развитие национальных, региональных и местных сообществ различных ассоциаций городов, сельских общин, союзов местных органов самоуправления и т. п. Например, в Эстонии (т. е. в значительно меньшей стране, чем Беларусь, причем как по размерам территории, так и по численности населения) до недавнего времени действовали три такие неправительственные организации. Их представители привлекаются к работе в Совете государственной региональной политики при эстонском правительстве, активно принимают участие в выработке решений по вопросам

развития административно-территориальных единиц, в разработке соответствующего законодательства.

В России, с которой Беларусь наиболее продвинулась по пути интеграции, функционирует более трех десятков подобных добровольных объединений местных властей: Союз российских городов. Ассоциация городов юга России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов и другие. Эти объединения выступают **партнерами, консультантами, советниками** федеральных и региональных государственных органов при выработке региональной политики, определении стратегии реформирования местного самоуправления. Руководители этих ассоциаций входят в состав отмеченного выше Совета по местному самоуправлению в РФ, председателем которого является Президент России, а также Совета руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при правительстве РФ.

Многие из крупных зарубежных ассоциаций (союзов) местного самоуправления, преследующих цели развития местного и регионального самоуправления, имеют свои периодические издания (и даже собственные странички в Internet), организуют различные школы, курсы, семинары для депутатов, муниципальных служащих и т. п. Все это содействует распространению передового опыта в области местного самоуправления, развития коммунального хозяйства, обеспечивает укрепление культурных и научных связей между городами и регионами различных стран, развитие взаимовыгодного трансграничного регионального экономического сотрудничества.

Следует отметить еще одну немаловажную деталь, характеризующую важность ассоциаций и союзов местного самоуправления для развития демократического государства. Эти добровольные объединения, действуя самостоятельно или через аналогичные международные объединения (например, через Международный союз местных властей — IULA, Союз балтийских городов UBC, Европейский проект организации взаимосвязи городов через Интернет — European Digital Cities, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Международную организацию городов-побратимов — SCI и многие другие), содействуют существенному укреплению положения своих стран в международных политических и экономических отношениях.

Но основная роль подобного рода созданных на добровольной основе ассоциаций и союзов состоит в том, что эти органы являются **выразителями интересов региональных и местных сообществ в переговорах с национальными правительствами, отстаивающими общегосударственные интересы.** Само существование таких объединений, а также налаженных отношений партнерства между ними и центральными органами в современных условиях рассматривается мировым сообществом как необходимый компонент демократического государства, как опора гражданского общества.

В Беларуси процесс создания и активного вовлечения в социальную структуру аналогичных ассоциаций и союзов застопорился на начальном этапе. Несколько лет назад была попытка сформировать Союз городов Беларуси, однако те узкие правовые рамки общественного объединения, на которые могла претендовать эта организация, согласно действующему белорусскому законодательству и, соответственно. Уставу Союза не позволили стать последнему действительным выразителем общих интересов местных властей. В последующие годы существенного продвижения в решении вопроса о создании объединения (объединений) местных властей Беларуси не наблюдается, что дает основание многим международным организациям упрекать органы власти Беларуси в торможении или даже «свертывании» процесса демократизации общества.

Ситуация, сложившаяся в нашей стране с неправительственными организациями в целом, как института гражданского общества, не столь уж плачевна, как иногда представляется в печати. Тем не менее следует признать, что в Беларуси налицо отсутствие государственной поддержки инициатив создания ассоциаций и союзов, связанных с развитием местного самоуправления. Так же четко прослеживается нежелание видеть в лице подобных неправительственных организаций не столько политическую оппозицию, сколько партнеров в решении социально-экономических проблем страны, дополнительный человеческий капитал, необходимый для построения эффективного правового государства, а в ряде случаев — неумение служащих государственных органов налаживать плодотворное сотрудничество с неправительственными организациями.

В этих условиях у местных Советов, которые согласно действующему законодательству являются представительными органами государственной власти, еще долгое время не будет весомых стимулов для объединения в некую общественную организацию. Статус ассоциаций (союзов) местного самоуправления должен быть иным, значительно более весомым, чем тот, которым обладают организации, деятельность которых регулируется Законом Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

В решении задачи создания социально ориентированной рыночной экономики в Беларуси центральная роль отводится государственному регулированию. Принимая во внимание отмеченные выше обстоятельства, нельзя исключить такой вариант, когда само государство в лице Президента выступает с предложением к местным Советам республики рассмотреть вопрос о создании добровольной ассоциации (или союза местных органов самоуправления), которая могла бы представлять интересы местных Советов в республиканских органах при решении вопросов государственной региональной политики, дальнейшего развития системы местного самоуправления в стране.

Уже несколько месяцев в Администрации Президента Республики Беларусь осуществляется подготовка к республиканскому съезду Советов. По мнению автора, инициатива создания такого добровольного объединения вполне могла бы стать предметом обсуждения на съезде. Наиболее общие положения, определяющие порядок образования и деятельности такой организации, целесообразно было бы закрепить в соответствующем законе или принять декретом Президента Республики Беларусь.

Подобных ассоциаций или союзов может быть несколько. Однако зарубежный опыт показывает, что в небольших европейских странах более продуктивный диалог между центром и местными властями имеет место, когда число таких организаций не превышает трех. Разумеется, наилучшим вариантом является тот, когда все или абсолютное большинство органов местного самоуправления страны договариваются о создании одной общенациональной ассоциации (союза, конгресса и т. п.), как, например, в Швеции. В условиях переходной экономики и недостаточной развитости других политических институтов общества такого варианта развития событий добиться очень трудно, поскольку должен неукоснительно соблюдаться принцип добровольности объединения. Тем не менее государство, выступив инициатором создания подобных организаций, может в какой-либо нормативно-правовой форме определить, с каким количеством ассоциаций или союзов местного самоуправления оно согласно вести продуктивный диалог, точнее, какое число местных органов власти должна представлять ассоциация (союз), чтобы государственные органы могли вести с ней диалог.

Подобный опыт уже имеется, например, в соседней Литве. В марте 1995 г. парламентом этой страны был принят закон, в котором были установлены са-

мые общие правовые рамки деятельности Ассоциации муниципалитетов Литвы [5]. В этом небольшом правовом акте, состоящем всего из 9 статей, в частности, закреплено положение о том, что Ассоциация должна представлять общие интересы ее членов — муниципалитетов — во всех институтах государственной власти и управления. В нем также перечислены самые общие цели, правовые условия и принципы, на которых строится ее деятельность (добровольность членства, демократия и децентрализация власти), зафиксировано право любого муниципального совета вступать в Ассоциацию, определены квоты представительства и условия выбора в ее рабочий орган, некоторые другие вопросы. Важное положение закона заключается в том, что Ассоциация будет зарегистрирована при условии, если ее членами является не менее чем половина всех муниципальных советов.

Практика наделения подобных добровольных объединений особым статусом, точнее, уже более развитой формы — «объединения объединений», имеется и в России. В конце октября 1998 г. Президентом РФ подписан Указ «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» [I], в котором глава государства официально выразил одобрение предложения объединений (ассоциаций, союзов) муниципальных образований России об учреждении Конгресса муниципальных образований РФ, определил основные цели и принципы деятельности этой организации и зафиксировал право Конгресса принимать участие в подготовке проектов федерального бюджета, федеральных законов, федеральных программ, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления.

Представляется, что опыт создания и работы таких организаций может быть полезен и для Беларуси, разумеется, с учетом ее особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1998 г. № 1281 (http://www. minstp.ru/docs/uri/98/71-900.htm.).

2. О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531 // Российская газета, 1997, 10 июня.

3. Положение о Совете государственной региональной политики // Riigi Teataja (RT) — Правовые акты Эстонии. — 1995, № 23, с. 751—753.

4. Фатеев В. С. Вопросы совершенствования государственной региональной политики Беларуси. — Мн.: Право и экономика, 1999.

5. Republic of Lithuania (1995) Law on the Basic Regulations of the Association of Municipalities of Lithuania, 28 March 1995, No. 1—833. Vilnius (http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/344.HTM).

6. Zasady Polityki Regionalnej Państva (1995) Gospodarka Narodowa, 11, s. 22—26.