

# Еўропа — выбар свабодных Беларусаў



**НАРОДНАЯ  
ПРАГРАМА**

[www.prahrama.by](http://www.prahrama.by)

# Змест

|  |     |
|--|-----|
| От составителей. <i>Андрей Егоров, Вероника Мазуркевич</i> . . . . .   | 2   |
| Навошта патрэбна «Дарожная карта». <i>Аляксандр Мілінкевіч</i> . . . . .   | 3   |
| Европейское будущее Беларуси: долгая дорога. <i>Влад Величко</i> . . . . .   | 5   |
| Реформирование СМИ Беларуси (дорожная карта). <i>Эдуард Мельников</i> . . . . .  | 9   |
| Узаемадзеянне паміж уладамі і грамадзянскай супольнасцю (прапановы да плана дзеянняў па супрацоўніцтве паміж ЕС і Рэспублікай Беларусь). <i>Сяргей Лісічонак</i> . . . . .   | 18  |
| Развитие местного самоуправления в Беларуси (тезисы к дорожной карте). <i>Мирослав Кобаса</i> . . . . .  | 27  |
| Дорожная карта по внедрению европейских стандартов в сфере применения срочных трудовых договоров. <i>Ирина Жихар, Геннадий Федынич</i> . . . . .   | 34  |
| Право на свободу религии и убеждений (проект «Дорожной карты» для продвижения Беларуси и Армении в рамках инициативы Восточное партнерство). <i>Дина Шавцова, Наталия Кутузова, Оганнес Оганнисян</i> . . . . .  | 39  |
| Имплементация Конвенции ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения. Дорожная карта для продвижения Беларуси в рамках инициативы Восточного партнерства в сфере культуры. <i>Татьяна Водолажская, Алена Зуйкова</i> . . . . . | 49  |
| В направлении европейского исследовательского пространства: дорожная карта для Беларуси. <i>Андрей Егоров</i> . . . . .  | 72  |
| Реформирование здравоохранения в Беларуси: европейский вектор (материалы к дорожной карте по реформе здравоохранения). <i>Андрей Фоменко</i> . . . . .   | 99  |
| Введение в Республике Беларусь пропорциональной системы выборов депутатов (дорожная карта). <i>Сергей Альфер</i> . . . . .   | 108 |

# Реформирование СМИ Беларуси (дорожная карта)

**Эдуард МЕЛЬНИКОВ,**  
Белорусская ассоциация журналистов



В 1972 г. окончил Белгосуниверситет по специальности «журналистика». Начал трудовую деятельность на Белорусском телевидении. В 1972–1978 гг. — младший редактор, редактор, старший редактор, комментатор в редакциях экономики, общественно-политических программ. В 1978–1986 — заместитель главного директора программ Белорусского телевидения. В 1982 г. в Ленинграде защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата исторических наук. В 1986–1991 гг. — доцент кафедры журналистики Института политологии и социального управления.

В 1992–1995 гг. — заместитель главного редактора, главный редактор общественно-политических программ Белорусского телевидения, заместитель председателя Госкомитета Республики Беларусь по телевидению и радиовещанию. В 1995–1999 гг. — руководитель пресс-службы Исполнительного секретариата СНГ. В 1999–2000 гг. — генеральный директор ЗАО «Белорусская деловая газета». С 2000 по н/в — вице-президент, зампредседателя, член правления ОО «Белорусская ассоциация журналистов». Осенью 2004 года был избран действительным членом Евразийской Академии телевидения и радио (Москва). С 2005 года — профессор Европейского Гуманитарного университета (Вильнюс). С 2007 года — автор и ведущий ток-шоу «Форум» на телеканале БЕЛСАТ.

## Введение

Целью предлагаемой к рассмотрению «дорожной карты» является реформирование системы средств массовой информации Беларуси в контексте реализации общей программы «Восточного партнерства».

Реформирование систем СМИ стран — участниц «Восточного партнерства» находится в сфере первой тематической платформы программы ВП.

«Дорожная карта» адресована евроструктурам, медиасообществу стран-участниц ВП и предлагается в качестве рабочего докумен-

# Узаемадзеянне паміж уладамі і грамадзянскай супольнасцю

## (прапановы да плана дзеянняў па супрацоўніцтве паміж ЕС і Рэспублікай Беларусь)

Сяргей ЛІСІЧОНАК,

Асамблея дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў Беларусі



Асамблея няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў Беларусі (Асамблея НДА)  
Асамблея няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў Беларусі (Асамблея НДА) з'яўляецца найбуйнейшым у краіне аб'яднаннем грамадскіх арганізацыяў ды ініцыятываў, якія вызнаюць дэмакратыю і незалежнасць Беларусі як свае каштоўнасці і злучылі свае сілы дзеля абароны

сваіх правоў ды інтарэсаў, дапамогі ў станаўленні арганізацыяў, наладжвання сувязяў, абмену інфармацыяй і ідэямі. Асамблея НДА была заснаваная ў 1997 і на дадзены момант налічвае каля 300 арганізацыяў ды ініцыятываў з усіх рэгіёнаў Беларусі па розных кірунках дзейнасці. Місіяй Асамблеі НДА з'яўляецца спрыянне развіццю арганізацыяў-сябраў і станаўленню грамадзянскай супольнасці ў Беларусі.

Крокі па наладжванні супрацоўніцтва паміж Рэспублікай Беларусь і Еўрапейскім Саюзам ў межах праграмы «Усходняе партнёрства» прадстаўляюць акно магчымасцяў для ўдасканалення практык належнага кіравання ў краіне. У тым ліку з'яўляюцца магчымасці для ўключэння меркаванняў грамадзянскай супольнасці ў працэс прыняцця стратэгічных рашэнняў. Дадзеныя прапановы створаныя для прасоўвання ідэі і механізмаў эфектыўнага развіцця грамадзянскай супольнасці і ўключэння апошняй у працэс прыняцця рашэнняў у Беларусі праз выкарыстанне механізмаў дыялогу ЕС — Беларусь. **Задачай дадзенага дакумента** з'яўляецца прадстаўленне прапановаў па наладжванні належнага ўзаемадзеяння паміж беларускімі ўладамі і грамадзянскай супольнасцю для ўключэння іх у план дзеянняў па супрацоўніцтве паміж

ЕС і Рэспублікай Беларусь. У больш шырокім сэнсе, дадзены дакумент прапановуе мэты і прынцыпы азначанага ўзаемадзеяння для выкарыстання ў падрыхтоўцы нацыянальных планаў дзеянняў усіх шасці краінаў — удзельніцаў Усходняга партнёрства.

### Супрацоўніцтва паміж грамадзянскай супольнасцю і ўладамі як першы крок да ўзмацнення практыкаў належнага кіравання

Уключэнне грамадзянскай супольнасці шырока выкарыстоўваецца для ўдасканалення працы ўрадаў у большасці сфераў, асабліва такіх як скарачэнне беднасці, грамадскі ўдзел і правы чалавека. Меркаванне звонку структураў улады дапамагае атрымліваць большую інфармацыю па праблеме, крытычнае асэнсаванне ўплыву прапанаваных рашэнняў на мэтавыя аўдыторыі, і разуменне тых рэальных кампетэнцыяў, якімі павіныя валодаць структуры, адказныя за выкананне рашэнняў. Таксама арганізацыі з пазаўрадавых устаноў граюць важную ролю ў адсочванні таго, наколькі ўрад выконвае дадзеныя абяцанні, у ацэнцы сапраўдных вынікаў рэалізаваных праграмаў, і прадстаўленні наступнай інфармацыі па эфектыўнасці дзяржаўнай палітыкі і дасягненні пастаўленых мэтаў.

| Выгоды ад супрацоўніцтва паміж грамадзянскай супольнасцю і ўладамі  |  |   |  |
|---|--|---|--|
| Прыняцце дзяржаўных праграмаў   | Планаванне і рэалізацыя  | Маніторынг  | Ацэнка   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Прыўносіць меркаванні тых, на каго накіравана праграма</li> <li>• Агалашвае запатрабаванасць у дзяржпраграмах і дзеяннях уладаў па вырашэнні праблемаў або выкарыстанні магчымасцяў</li> <li>• Дае веды па выкананні праграмаў на месцах і іх наступствах</li> <li>• Выбудоўвае стасункі адказнасці і прыналежнасці</li> <li>• Дае разуменне таго, якія кампетэнцыі неабходныя для рэалізацыі праграмаў</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Надае рэалізму планам</li> <li>• Прыўносіць веды па мясцовых патрэбах і наяўных кампетэнцыях</li> <li>• Дае новыя рэсурсы (фонды, валанцёраў) пры аказанні паслугаў</li> <li>• Новыя метады і ідэі ў аказанні паслугаў</li> <li>• Больш эфектыўнае аказанне паслугаў</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Павялічвае падсправаздачнасць уладаў грамадзянам</li> <li>• Змяняе карупцыю</li> <li>• Паляпшае размеркаванне рэсурсаў і іх вынікі</li> <li>• Дазваляе абмен досведам па паспяховых практыках</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Дадае перспектыву і спецыфічныя веды мэтавай аўдыторыі (лепшыя індыкатары, больш інфармаваная ацэнка і г. д.)</li> <li>• Партыцыпаторны, якасны падыход да ацэнкі</li> <li>• Дапамога ў дэманстраванні і пацверджанні станоўчых (або негатыўных) вынікаў</li> </ul> |

#### 4. Партнёрства.

Партнёрства мае на ўвазе наладжванне канструктыўнага ўзаемадзеяння для больш эфектыўнага вырашэння пытанняў жыцця грамадства.

#### 5. Незалежнасць.

Дзяржаўныя органы паважаюць незалежнасць няўрадавых арганізацыяў і прызнаюць іх права на здзяйсненне кантрольных функцый ад імя грамадскасці. Органы ўлады не ўмешваюцца ў дзейнасць арганізацыяў грамадзянскай супольнасці за выключэннем выпадкаў, усталяваных заканадаўствам.

#### 6. Адказнасць.

Дзейнасць у інтарэсах грамадства мае на ўвазе, што аб'яднанні грамадзянаў, як і органы дзяржаўнай улады праяўляюць адкрытасць, адказнасць і даюць справаздачу грамадству аб сваёй дзейнасці.

#### 7. Роўныя магчымасці.

Стварэнне органамі ўлады аднолькавых умоваў для дзейнасці няўрадавых арганізацыяў. Усе грамадзяне і іх аб'яднанні павінны мець роўны доступ да ўдзелу ў грамадскім жыцці.

#### Стратэгічны механізм

Дадзеныя прапановы імкнуцца заахвочваць удзел грамадзянскай супольнасці, і яны паўсталі з працэсу кансультавання і даследавання, а таксама былі абмеркаваныя прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці Беларусі. Яны распрацаваныя як база для наступнага этапу кансультавання паміж зацікаўленымі бакамі.

- ✓ Законатворчасць — удзел прадстаўнікоў грамадскасці ў абмеркаванні і распрацоўцы законаў, нарматыўна-прававых актаў, якія рэгулююць стварэнне і дзейнасць няўрадавых арганізацыяў, у тым ліку — законаў аб сацыяльна-эканамічным развіцці дзяржавы, інтарэсах групаў насельніцтва, правоў і свабод грамадзянаў і інш.
- ✓ Ацэнка дзяржаўнай палітыкі ва ўсіх галінах (культура, адукацыя, ахова здароўя, занятасць, ахова навакольнага асяроддзя, сацыяльны дабрабыт і інш.)
- ✓ Здзяйсненне грамадскага кантролю за дзейнасцю органаў улады што да вырашэння пытанняў, якія маюць грамадскае значэнне, у форме грамадскага маніторынгу падрыхтоўкі і выканання рашэнняў, экспертызы іх эфектыўнасці.

- ✓ Правядзенне органамі выканаўчай улады маніторынгу і аналізу грамадскай думкі, забеспячэнне своєчасовага публічнага рэагавання на прапановы і заўвагі грамадства.
- ✓ Падтрымка і ўмацаванне самаарганізацыі і добраахвотнай дзейнасці грамадзянаў на карысць супольнасці.
- ✓ Выкананне супольных праектаў інфармацыйнага, аналітычна-даследчыцкага, дабрачыннага і сацыяльнага характару.
- ✓ Пашырэнне інфармаванасці грамадства аб спрыяльнай ролі грамадзянскай супольнасці дзеля фармавання грамадзянскай культуры і развіцця валанцёрства ды дабрачыннасці.
- ✓ Развіццё сацыяльнага прадпрымальніцтва як важнага кампанента сацыяльнага развіцця.
- ✓ Пашырэнне механізмаў дзяржаўнага сацыяльнага заказу як эфектыўнага сродку дагаворнага партнёрства дзяржавы і няўрадавых арганізацыяў дзеля вырашэння грамадскіх праблемаў.

#### Вызначэнне рызыкаў і шляхоў іх пераадолення

З усяго спектру рызыкаў, якія ўласцівыя беларускай сітуацыі, неабходна вызначыць наступныя:

| Рызыка   | Вырашэнне  |
|--|--|
| Адсутнасць палітычнай волі беларускіх уладаў да ўзаемадзеяння з прадстаўнікамі грамадзянскай супольнасці | ЕС ставіць умоваю высокага ўзроўню супрацоўніцтва з беларускімі ўладамі супрацоўніцтва апошнімі з грамадзянскай супольнасцю. |
| Недахоп бюджэту для эфектыўнага кансультавання з грамадзянскай супольнасцю                               | Дыверсіфікацыя фінансавання грамадзянскай супольнасці  |
| Беларускія ўлады не знаходзяць кансультаванне з НДА дастаткова інфарматыўным                             | Фарматыўная ацэнка (formative evaluation) супрацоўніцтва павіная быць праведзена   |

#### Мінімальныя крокі для ўключэння ў план дзеянняў

Для плана дзеянняў па супрацоўніцтве паміж ЕС і Рэспублікай Беларусь прапановы ўнесці шэраг неадкладных захадаў, якія закладуць базіс як для паляпшэння ўзаемадзеяння паміж уладамі і гра-

Нерешенность данных вопросов тормозит дальнейшее развитие системы местного самоуправления и сказывается, в конечном счете, как на качестве услуг, так и на благосостоянии граждан, которое в значительной степени зависит от качества работы органов местной власти.

### **Критерии и индикаторы оценки продвижения в рамках дорожной карты**

Принципы и нормы Европейской хартии местного самоуправления и Европейской стратегии инноваций и надлежащего управления на местном уровне выступают в качестве эталона, ориентира, источника критериев развития и индикаторов оценки прогресса в области реформ местного самоуправления. В качестве критериев и индикаторов могут выступать формально-юридические (общие) признаки местного самоуправления, относящиеся к обязательствам государства в части обеспечения условий для развития местного самоуправления, а именно:

#### *Правовые признаки (основы):*

- 1) в национальном законодательстве (в том числе в Конституции) закреплён принцип самоуправления, основные гарантии института местного самоуправления и механизм их реализации,
- 2) «неприкосновенность» института местного самоуправления (можно ликвидировать отдельное муниципальное образование, но нельзя ликвидировать местное самоуправление и лишить жителей права на самоуправление),
- 3) равенство и отсутствие соподчиненности всех видов муниципальных образований,
- 4) право на судебную защиту гарантировано государством,
- 5) наличие Устава муниципального образования (в том числе наличие обязательных признаков: указано, когда, каким органом самоуправления принят; наличие государственной регистрации Устава; обязательное опубликование и т. д.) и иных муниципальных правовых актов, составляющих систему муниципальных правовых актов.

#### *Территориальные основы:*

- 1) Наличие территории, границы которой установлены государственной властью так, чтобы, с одной стороны, обеспечивалась макси-

мально возможная «близость» к населению, а с другой стороны, гарантировалось эффективное решение всего комплекса задач и полномочий, возложенных на самоуправление (юридическое «закрепление территории» за определенным муниципальным образованием),

- 2) обязательный учет мнения населения при определении границ муниципалитета,
- 3) наличие установленной государством процедуры изменения границ и преобразования муниципальных образований.

#### *Институциональные основы:*

- 1) наличие собственной компетенции, отличной от компетенции иных уровней власти, которая не может быть передана органам государственной власти, частным лицам или организациям,
- 2) способность выполнять отдельные государственные полномочия, переданные органам самоуправления по установленной законом процедуре.

#### *Финансово-хозяйственная самостоятельность:*

- 1) государство гарантирует соответствие между объемом полномочий и объемом ресурсов уже при определении границ территории муниципалитета, а если этого недостаточно — иными способами (закрепление отчислений от регулирующих налогов, выравнивание бюджетной обеспеченности и пр.),
- 2) наличие муниципальной собственности,
  - равноправие и защита различных форм собственности,
  - самостоятельное определение состава объектов муниципального имущества,
    - самостоятельность владения, пользования и распоряжения имуществом гарантируется государством,
- 3) бюджетная самостоятельность, в том числе:
  - наличие собственных источников доходов, закрепленных за муниципалитетом,
  - самостоятельное установление местных налогов и сборов,
  - самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, в т. ч. самостоятельное осуществление бюджетного процесса,
  - обязательные предварительные консультации органов государственной власти с органами МСУ при принятии решений относительно выделения межбюджетных трансфертов (включая разграничение налоговых источников).