

практ. конф. (г. Минск, 28 окт. 2021 г.) / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. А. Ф. Мательского. – Минск : НЦПИ, 2021. – С. 3–6.

4. Коваленко, Е. И. Планово, оперативно, качественно – новое в законодательстве о нормотворческой деятельности / Е. И. Коваленко // Право.by. – 2021. – № 1. – С. 5–8.

5. Мательский, А. Ф. Всенародное обсуждение как эффективный инструмент народовластия: исторический опыт и современность / А. Ф. Мательский // Право.by. – 2022. – № 2. – С. 24–32.

6. Подготовка специалистов в области правовой информатизации [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/podgotovka-spetsialistov-v-oblasti-pravovoy-informatizatsii/>. – Дата доступа: 30.09.2022.

7. Камышанский, В. П. Понятие и правовой статус носителя искусственного интеллекта / В. П. Камышанский, А. В. Корецкий // Власть закона. – 2019. – № 1. – С. 42–50.

8. Малышкин, А. В. Интегрирование искусственного интеллекта в общественную жизнь: некоторые этические и правовые проблемы / А. В. Малышкин // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Право. – 2019. – № 3. – С. 444–460.

*Василевич Григорий Алексеевич*

**АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ  
КОНСТИТУЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета  
Белорусского государственного университета, доктор юридических наук,  
профессор, член-корреспондент НАН Беларуси, г. Минск,  
[gregory\\_111@mail.ru](mailto:gregory_111@mail.ru)

**Аннотация.** Статья посвящена углублению основ демократического развития Республики Беларусь благодаря внесенным изменениям и дополнениям Конституции в результате республиканского референдума от 27 февраля 2022 года. Обосновывается идея признания существования представительной власти, которая органично аккумулирует деятельность избираемых народом органов – Президента, Всебелорусского народного собрания, Парламента, местных Советов депутатов. Вносятся предложения по совершенствованию белорусского законодательства и практики.

**Ключевые слова:** представительная ветвь власти; представительные органы; представительная демократия.

Внесение изменений и дополнений в Конституцию в результате проведенного 27 февраля 2022 года республиканского референдума существенно изменило сложившуюся ранее парадигму властных отношений. Это произошло благодаря инициативе Главы государства, который выносил проект изменений и дополнений в Основной Закон на народное голосование, по перераспределению полномочий в пользу коллегиальных представительных

органов государственной власти, а именно: Парламента и создаваемого Всебелорусского народного собрания.

Конституция содержит нормы, которые могут придать новые импульсы работе представительных органов, то есть тех институтов власти, которые наиболее близки к народу. Представительная демократия способна исключить консервацию системы отношений, дать гражданам больше возможностей для самовыражения. Представительная демократия реализуется посредством избрания гражданами своих представителей в органы публичной власти, а также органы общественного территориального самоуправления.

Обычно в конституциях, включая и белорусскую, выделяют три ветви власти – законодательную, исполнительную, судебную. Каждую из этих ветвей олицетворяют соответствующие органы (система органов). Однако в этой триаде сложно расположить местные Советы депутатов. В Беларуси, как известно, их три уровня [1, с.5–14]. Они не относятся к законодательной ветви власти, тем более – к исполнительной ветви.

Иногда можно слышать вопрос, а предусмотрена ли в Конституции представительная ветвь власти. Ведь в ст. 6 Основного Закона указано, что государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Это, действительно, так, если не рассматривать все нормы Конституции во взаимосвязи. Вывод о наличии представительной власти можно сделать, обратившись к ряду иных статей. Наиболее важный довод содержится в статье 3 Конституции: народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через представительные и иные органы в формах и пределах, предусмотренных Конституцией. Согласно ст. 90 Конституции Парламент как был, так и остался не только законодательным, но и представительным органом. В соответствии со ст. 79 Президент олицетворяет единство народа, то есть также с учетом этих и иных характеристик его полномочий можно его относить к представительным органам (едино начальным).

К коллегиальным представительным органам также следует относить местные Советы депутатов (их более 1300), которые являются центральным звеном местного самоуправления. Помимо них в Беларуси сформирована система органов территориального общественного самоуправления. То, что местное самоуправление является одной из основ развития демократии в Беларуси, подтверждается многочисленными упоминаниями местного самоуправления в актах текущего законодательства: в том или ином контексте оно упоминается почти в 1600 актах законодательства республиканского уровня, а всего – в почти 24 тысячах актов. Конституцией и названным законом предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется через 6

- 1) систему местных Советов (от областного до сельского),
- 2) систему коллегиальных и единоличных органов территориального общественного самоуправления,
- 3) местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов,

4) участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах [2]. Понятие «местное самоуправление» в широком его понимании охватывает два вида органов: местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий, как правило, для решения наиболее важных местных вопросов; и исполнительный орган, призванный в первую очередь выполнять решения представительного органа и осуществлять оперативное управление.

Какое количество звеньев представительной власти – зависит от политической воли законодателя, так как нет общего образца относительно их количества. Важно правильно распределить полномочия между различными уровнями публичной власти, обеспечить их экономическую автономию, справедливо разрешать возникающие споры между различными уровнями. То есть необходимо с учетом объективных факторов обеспечить сочетание централизации и децентрализации в области управления, обеспечивая при этом равномерное региональное развитие.

Важным звеном местной демократии являются органы территориального общественного самоуправления. На середину 2018 года их в республике 32 тысячи 227, в их составе 57 тысяч 192 человека. При этом коллегиальных ОТОС 8 тысяч 532, а единоличных ОТОС (обычно – это старосты) – 23 тысячи 695. (К сожалению, пока не сложился ежегодный сбор статистических данных о развитии ОТОСов, поэтому оперируем не самыми последними сведениями, однако и они свидетельствуют о позитивном характере в этой области).

Таким образом, можно утверждать, что система представительных органов является весьма «разветвленной». Между ними существует определенная субординация. Например, согласно ст. 98 Конституции Совет Республики Национального собрания анализирует деятельность местных Советов депутатов, принимает меры по развитию местного самоуправления; отменяет решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству; принимает решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом. Президент на основе ст. 84 Основного Закона непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления; имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству. Если в ст. 84 идет речь о возможности приостановления Президентом решений местных Советов депутатов, то согласно ст. 122 решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами. В таком сочетании полномочий, на наш взгляд, следует вести речь о праве вышестоящих именно коллегиальных представительных органов принимать решения об отмене актов

нижестоящих представительных органов, так как для Президента сделаны изъятия: он вправе лишь приостановить действие акта.

Согласно ст. 89-1 Всебелорусское народное собрание является высшим представительным органом народовластия Республики Беларусь. На наш взгляд, точнее было бы указать, что Всебелорусское народное собрание является высшим представительным органом не **народовластия**, то есть высшим представительным органом не **власти народа**, а высшим представительным органом **народа**; на это нами обращалось внимание в процессе работы над проектом изменений Конституции. Всебелорусское народное собрание определяет стратегические направления развития общества и государства, обеспечивает незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие. Тем самым, в случае необходимости Всебелорусское народное собрание вправе также воспользоваться правом, закрепленным в ст. 122 Конституции, и отменить акт местного Совета депутатов. Более того, полагаем, что на основе ст. 89-5 Конституции решения Всебелорусского народного собрания могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов. То есть не обязательно чтобы акт был противоречащим законодательству: достаточно его расхождения с интересами национальной безопасности. В актах Всебелорусского народного собрания будет воплощаться суверенная воля народа. На наш взгляд, тем самым укрепляется народный суверенитет, углубляются отношения между народом и государством, на важность которых справедливо обращено внимание Б. С. Эбзеевым [3, с. 196–201].

Следовало бы усилить влияние местных Советов депутатов на процесс занятия и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей областных, Минского городского исполнительных комитетов, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, городского (города районного подчинения), поселковых, сельских исполнительных комитетов, глав местных администраций районов в городах, а также других членов указанных исполнительных комитетов и местных администраций определен Указом Президента Республики Беларусь от 22 февраля 2011 г. № 66 (ред. от 27 мая 2013 г.) «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01 июля 2013 г.) (вместе с «Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов»). При назначении председателей исполнительных комитетов областного и базового уровней требуется утверждение в должности соответствующим Советом депутатов. Полагаем, что, в случае ненадлежащего исполнения решений местного Совета депутатов, он должен быть наделен правом отзыва своего согласия на пребывание в должности такого руководителя. Такой отзыв мог бы

оформляться решением, принимаемым простым или квалифицированным большинством. Соответствующие изменения следует внести в Закон о местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь и в Указ №66.

Наше предложение обусловлено необходимостью реализации системы сдержек и противовесов, пусть и в более мягком варианте, на местном уровне. Хотя надо признать, что позиции ученых на этот счет разнятся. Одни выступают за внедрение этой системы, другие не видят для этого причин [4, с.137–139].

Важно, чтобы органы представительной власти олицетворяли его волю, а в их составе были активные и наиболее авторитетные представители граждан. В свое время нами предлагалось, чтобы депутаты, которые шли на выборы со своими программами после избрания в состав местного представительного органа, по возможности, утверждали общую (консолидированную) программу деятельности местного Совета [1, с. 381]. Это не означает, что кто-то из депутатов не может руководствоваться собственной программой действий в период своих полномочий, с которой он шел на выборы. Такого рода программы деятельности могли бы быть и в палатах Парламента.

Полагаем, что воля народа (избирателей) должна быть основой для действий представительных органов. Депутаты должны быть подконтрольны своим гражданам не только в период избирательной кампании, но и в процессе осуществления своих полномочий. Поэтому нам импонирует императивный мандат. В настоящее время он предусмотрен в ст. 72 Конституции. Автор категорически возражал против исключения из Конституции статьи 72. К тому же в ней установлены основательные гарантии для выборных лиц, затрудняющие их отзыв, и в то же время надо видеть, что сиюминутные проблемы не должны закрывать общую перспективу. Выборные лица должны служить народу, «стандарты» о свободном мандате неуместны, исходя из наших традиций. Надо взаимодействовать с людьми, разъясняя им проводимую политику, а не защищаться «свободным» мандатом. Императивный мандат является хорошим стимулом и для выборных лиц, которые будут более активно взаимодействовать с гражданами.

Конечно, важны регулярные отчеты депутатов перед избирателями, встречи с ними, приемы граждан. Это широко практикуется. Но полагаем, что способствовало бы еще большему укреплению доверия между избирателями и депутатами, особенно теми, кто пожелает переизбираться на новый срок, размещение в установленном законом порядке информации о проделанной за период всего срока своих полномочий работе. Такую информацию следует размещать с момента регистрации в качестве кандидата в депутаты для ознакомления избирателей соответствующего избирательного округа, а для членов Совета Республики в областных изданиях (города Минска).

Наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично. Это заставляет действовать без радикальных шагов, но поступательно в русле современных тенденций, включая и развитие местного самоуправления. Здесь

весьма важен и чужой опыт, использование которого может быть полезным для нашего государства и общества.

Процесс формирования эффективного государства является успешным, когда экономика и социальная политика находятся в гармонии с конституционными принципами и правовыми ценностями. То есть управление государственными и общественными делами успешно, когда право учитывает закономерности общественного развития. Как нам представляется, важны обратные импульсы – от граждан в сторону власти. Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов, в том числе от ожиданий граждан определенных решений со стороны государства. То есть можно вести речь о результативности правового регулирования социально-экономических отношений. Ведь чем точнее совпадают решения институтов государственной власти с этими ожиданиями, тем успешнее их реализация.

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом неэффективен, следует выстраивать новый характер отношений между этими субъектами. Рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами процесса управления делами государства. Важнейшим средством этого является местное самоуправление, оптимальное сочетание представительной и непосредственной демократии, расширение возможностей использования информационно-коммуникационных технологий. По сути, можно вести речь о развитии электронной демократии. В Республике Беларусь выстраивается представительная ветвь власти, которая наиболее близка к народу, именно он формирует ее непосредственно.

#### **Список использованных источников**

1. См.: Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. Ред. Г.А. Василевича и Г.Г. Куневича; Белорусский государственный университет. – Минск: Право и экономика, 2022. – 400 с.

2. Василевич, Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития / Г.А. Василевич // Модернизация правовой системы в контексте стратегии развития страны: Казахская модель обеспечения интересов личности, общества и государства: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70летию доктора юридических наук, профессора Толеубековой Бахытжан Хасеновны – Алматы: КазНПУ имени Абая, издательство «Ұлағат», 2020 – 272 с. – С. 103 – 108.

3. Эбзеев Б.С. Народный суверенитет. В кн. : Конституция Российской Федерации : от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л. В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2013. – 592 с.

4. Зинченко, Ю. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений. – В кн.: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. проф. Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – 380 с.