

РАЗДЕЛ 2. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ДЕПУТАТА

ГЛАВА 2.1. Правовые аспекты Закона Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»

В январе 2006 г. Парламентом Беларуси была принята новая редакция Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь». В преамбуле Закона определяются полномочия депутата местного Совета депутатов, устанавливаются правовые и социальные гарантии их осуществления. Следует отметить, что правовая категория статуса депутата имеет различные трактовки и различную правовую регламентацию как с точки зрения теории муниципального права Беларуси и других стран, так и с точки зрения законодательства.

2.1.1. Понятие статуса депутата

Слово «статус» имеет латинское происхождение (*status* — состояние, положение). В нашем случае речь идет о правовом статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь.

Депутат (от лат. *deputatus* — посланный, выборный) — лицо, избранное в законодательный или иной представительный орган государства или местного самоуправления, представитель в этом органе определенной части населения — избирателей своего избирательного округа. Следует пояснить, что к органам самоуправления в белорусском законодательстве относятся: 1) местные Советы депутатов (далее — Совет); 2) органы территориального общественного самоуправления. Если речь идет об органах Совета, то к ним согласно ст.ст. 14–22 Закона о местном управлении и самоуправлении относятся следующие органы: 1) руководство Совета (председатель, заместители председателя); 2) президиум Совета; 3) постоянные и временные депутатские комиссии; 4) постоянные и временные депутатские группы; 5) аппарат Совета; 6) другие органы Совета (прил. 1).

Существуют различные подходы к трактовке статуса депутата. В упрощенном смысле статус депутата включает объем депутатских полномочий и гарантии их осуществления. Подобный подход закреплен в действующем Законе о статусе депутата местного Совета депутатов.

В широком смысле в муниципальном праве, в законодательстве о местном самоуправлении под статусом депутата местного Совета принято понимать правовое положение депутата местного представительного органа государственной власти, определяемого совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с политико-правовой природой депутатского мандата, его возникновением, сроком действия и прекращением, полномочиями депутата, гарантиями его деятельности, а также подотчетности, подконтрольности и ответственности.

Вопрос о правовом статусе депутата местного Совета депутатов в Республике Беларусь представляется весьма актуальным, поскольку результаты деятельности местного самоуправления в целом в значительной мере зависят от того, создает ли законодательство необходимые условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий депутатами местных Советов.

2.1.2. Законодательство о статусе депутата местного Совета

В ст.2 Закона о статусе депутата местного Совета установлено, что законодательство о статусе депутата местного Совета основывается на Конституции и состоит из настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь, в том числе регламентов Советов.

В Конституции Беларуси содержится общая правовая регламентация правового статуса депутата местного Совета как представительного органа местного самоуправления. Компетенция депутата является производной от компетенции местных Советов. В разделе V «Местное управление и самоуправление» Конституции закреплены основные формы самоуправления, вопросы исключительной компетенции местных Советов, а в ст.124 установлено, что компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законодательством.

В разделе III «Избирательная система. Референдум» Конституции закреплены принципы избирательного права и правовые основы выборов депутатов, отзыв депутатов.

В пп.5–6 ст.98 Конституции установлено право Совета Республики Национального собрания отменять решения местных Советов, не соответствующие законодательству, и принимать решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и иных случаях, предусмотренных законом.

Важным также является вопрос, как в Конституции урегулирован порядок установления территориальных границ для формирования местных Советов. В упрощенном виде вопрос сводится к тому, может ли население любой территории или населенного пункта самостоятельно решить, следует ли избирать своих депутатов и формировать Совет депутатов? Ответ на этот вопрос содержится в ст.ст.9 и 118 Конституции. Согласно ст.118 местные Совета депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Часть 3 ст.9 Конституции определила, что территория Беларуси делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством.

Исходя из анализа вышеназванных статей Конституции, население не может самостоятельно (непосредственно) решить, какой населенный пункт следует считать административно-территориальной единицей и проводить там выборы депутатов.

В этой связи следует напомнить, что, анализируя формы самоуправления и роль депутатов в их осуществлении, необходимо рассматривать местные Совета как императивную (обязательную) форму самоуправления, а общественное самоуправление — как факультативную форму, реализуемую гражданами по собственной инициативе.

На момент проведения выборов депутатов местных Советов XXIV созыва (4 марта 2003 г.) существовало следующее количество административно-территориальных единиц и, соответственно, столько же местных Советов и исполкомов: области и территория Минска — 7; районы — 117; города областного подчинения — 20; города районного подчинения — 11; поселки — 77; сельсоветы — 1440.

Среди других актов законодательства, регламентирующих элементы правового статуса депутата местного Совета, кроме самого Закона о статусе депутата местного Совета, имеет большое значение Закон о местном управлении и самоуправлении (в ред. Закона от 10 января 2000 г.) и Избирательный кодекс (в ред. от 6 октября 2006 г.).

Глава 3 (ст.ст.12-27) Закона о местном управлении и самоуправлении конкретизирует некоторые элементы депутатского статуса и устанавливает процедуру реализации депутатских полномочий в Совете и его органах. Так, ч.1 ст.14 устанавливает, что Советы осуществляют свою деятельность через сессии, постоянные и временные комиссии и другие органы Советов, а также путем реализации депутатами своих полномочий в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь. В ст.16 определен порядок проведения сессии Совета. Сессия созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. В теории муниципального права принято выделять следующие виды сессии Совета: а) первая (учредительная) вновь избранного Совета; б) очередная; в) внеочередная. Очередная сессия Совета созывается согласно плану работы Совета председателем. Внеочередная сессия может быть созвана: 1) по требованию Президента Республики Беларусь; 2) по требованию вышестоящего Совета; 3) президиумом Совета; 4) по инициативе не менее чем $\frac{1}{3}$ депутатов Совета; 5) по инициативе председателя соответствующего исполкома; 7) по инициативе избирателей (не менее 10% от их списочного состава); 8) в случаях, предусмотренных регламентом Совета.

Часть 6 ст.16 Закона о местном управлении и самоуправлении содержит обширный перечень вопросов, решаемых депутатами исключительно на сессии, в том числе признание депутатских полномочий и досрочное прекращение полномочий, утверждение структуры Совета, определение порядка компенсации депутатам расходов, связанных с реализацией депутатских полномочий.

В ст.ст.18-22 Закона о местном управлении и самоуправлении в общем виде закреплён порядок образования органов местного Совета, а в ст.ст.23-26 — компетенция местных Советов различных уровней.

В Избирательном кодексе, кроме порядка проведения выборов, закреплены некоторые избирательные цензы (ст.ст.57, 59-60), которые также следует рассматривать как элемент статуса депутата, мажоритарная избирательная система (1 тур), порядок регистрации депутатов, избранных по каждому избирательному округу (ст.91). В разделе VIII Избирательного кодекса (ст.ст.129-142) содержится процедура отзыва депутата. Он является одним из элементов императивного депутатского мандата.

В ч.3 ст.57 Избирательного кодекса установлено (как и ст.1 Закона о статусе депутата местного Совета), что депутатом местного Совета может быть избран гражданин Республики Беларусь, достигший 18 лет. Депутатами местных Советов депутатов не могут быть председатели областных, Минского городского, район-

ных, городских (кроме городов районного подчинения) исполнительных комитетов, а также судьи. Депутат местного Совета депутатов не может быть одновременно депутатом Палаты представителей (чч.3 и 4 ст.59 Избирательного кодекса). Причем кандидатами в депутаты местных Советов могут быть выдвинуты граждане, проживающие или работающие на территории соответствующего Совета, а также работающие в организациях, расположенных на территории другого местного Совета, но связанные с удовлетворением потребностей населения и социальным развитием территории данного Совета (ч.5 ст.60 Избирательного кодекса).

2.1.3. Роль регламентов Советов в реализации депутатских полномочий

Среди актов законодательства о статусе депутата местного Совета важная роль отводится регламентам Советов.

Слово «регламент» происходит от французского *reglement*, что означает правило, регулирующее порядок какой-либо деятельности, например проведения собраний общественной организации или процедуры деятельности органов муниципалитета или органов государственной власти. В этой связи можно также вспомнить латинский термин *regula* — правило.

В специальной юридической литературе в настоящее время термин «регламент» употребляется в следующих значениях:

1) порядок ведения заседания, собрания, сессии или съезда представительного органа;

2) свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности представительного органа, а также порядок работы правительства или иного органа государственной власти.

Нас интересует регламент как официальный акт местного Совета, содержащий муниципально-правовые нормы, закрепляющие организационную структуру Совета и организационно-правовые формы функционирования Совета и его структур, а также закрепляющий некоторые вопросы взаимодействия Совета с иными субъектами муниципально-правовых отношений.

Анализ регламентов, принятых местными Советами Беларуси за последний десятилетний период, свидетельствует о наличии существенных различий в их содержании и структуре. Общий недостаток регламентов — дублирование правовых норм о принципах и функциях местного самоуправления, выборах депутатов и руководстве местных Советов, а также о компетенции местных Советов различных уровней.

Действующие регламенты местных Советов на 90% дублируют правовые нормы материального характера, закрепленные в актах законодательства о местном управлении и самоуправлении, и не дают ответа на вопрос, какие структуры существуют в данных Советах и, что особенно важно, какова процедура функционирования Совета и его структур.

С принятием Закона «О нормативных правовых актах» законодатель отнес согласно ч.11 ст.2 Закона регламент органов самоуправления к нормативным правовым актам (см.: Вѣдамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 5. Ст. 40). В редакции Закона о местном управлении и самоуправлении от 10 января 2000 г. согласно ст.15 определен перечень предметов правового регулирования регламента местного Совета.

Анализ содержания указанной статьи позволяет сделать вывод о том, что предмет правового регулирования регламента ограничен сессионной деятельностью Совета. Но необходимо отличать регламент сессии (обычно это регламент самой сессии) от регламента Совета.

Многие Советы кроме регламента сессии принимают следующие решения, которыми закрепляются отдельные полномочия депутатов: 1) положение о президиуме Совета; 2) положение о депутатских комиссиях; 3) положения о депутатских группах; 4) положение об аппарате Совета; 5) положение об органах территориального общественного самоуправления; 6) положение о консультантах и экспертах, работающих в депутатских комиссиях; 7) положения о помощниках депутатов.

Полагаем, что все эти положения должны быть объединены в одном нормативном акте — регламенте Совета.

Более того, как показывает анализ решений Советов, регламенты Советов (как и другие решения нормативного характера) базового и первичного уровня управления официально не публикуются и не известны широкой общественности. Это является нарушением принципа гласности в деятельности органов местного самоуправления (п.8 ст.5 Закона о местном управлении и самоуправлении) и ч.4 ст.7 Конституции, поскольку нормативные акты государственных органов должны публиковаться или доводиться до всеобщего сведения иным, предусмотренным законом способом.

В действующем Законе о статусе депутата местного Совета ряд статей о полномочиях депутата содержат отсылочные нормы к регламенту Совета. Регламентом определяется порядок признания полномочий депутата (на первой сессии через мандатную комиссию), устанавливаются нормы депутатской этики, регламентируются процедурные аспекты участия депутата в работе сессии

и всех органов Совета, в реализации контрольных полномочий местного Совета. Статьи 3 и 20 Закона о статусе депутата местного Совета предусматривают, что депутат при осуществлении своей деятельности учитывает интересы граждан и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы, способствует развитию различных форм местного самоуправления — общественного самоуправления и форм непосредственной демократии. Способы учета интересов граждан (анализ обращений, публикаций в местных средствах массовой информации, прием граждан, проведение собраний и конференций, консультативный опрос) и процедура реализации форм прямой демократии на местном уровне с участием депутата могут быть закреплены в регламенте местного Совета.

Для работы в комиссиях (следует считать, что и в других органах местного Совета) могут привлекаться в порядке, определенном регламентом местного Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса (ч.3 ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении). Правовое положение консультантов, экспертов и других приглашенных лиц (представители трудовых коллективов и общественных организаций, члены ОТОС, старосты сельских населенных пунктов, депутаты нижестоящих или вышестоящих Советов, должностные лица территориальных органов государственного управления и т.д.) также может закрепляться в регламентах.

Сессия или президиум Совета могут принять решение о помощниках депутата, во всяком случае законодательство Беларуси не содержит запрета на введение подобного института. По решению Мингорсовета от 24 июня 1997 г. у депутатов Минского городского Совета появились общественные помощники. Положение о помощниках депутатов Мингорсовета в настоящее время содержится в гл.7 регламента Мингорсовета, принятого 1 апреля 2004 г.

Особое значение имеет закрепление в регламентах процедурных вопросов взаимодействия граждан и их объединений с депутатами и органами Совета. Так, согласно п.11 ч.5 ст.19 Закона о местном управлении и самоуправлении президиум Совета должен обеспечить широкое участие трудовых коллективов, общественных объединений и граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения. Однако нет ни одного местного Совета в Республике Беларусь, который бы в полной мере закреплял в регламенте или ином решении процедуру и организационно-правовые формы взаимодействия Совета и общественности.

Для совершенствования и унификации регламентов Советов необходимо, по нашему мнению, разработать примерный (мо-

дельный) регламент местного Совета и утвердить его на очередном Съезде депутатов местных Советов Республики Беларусь.

2.1.4. Депутатский мандат

Депутат является представителем своих избирателей и обязан представлять их интересы в государственных органах власти. Согласно ст.1 Закона о статусе депутата местного Совета депутатом местного Совета является свободно избранный гражданин, проживающий на территории, входящей в избирательный округ, представитель, уполномоченный участвовать в осуществлении государственной власти местным Советом депутатов, представлять своих избирателей в государственных органах и других организациях, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь, Законом о статусе депутата местного Совета и другими актами законодательства (в том числе и регламентами Советов). В ст.3 Закона о статусе депутата местного Совета подчеркивается, что депутат при осуществлении своей деятельности и выполнении предвыборной программы руководствуется своими убеждениями и учитывает интересы граждан (*округа или всей территории, на которую распространяются властные полномочия местного Совета? — Г. Куневич*) и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы.

В правовой литературе, в теории муниципального права правоотношения депутата с избирателями принято называть депутатским мандатом.

Термин «мандат» в Законе о статусе депутата местного Совета отсутствует, есть только упоминание в ч.3 ст.4 названного Закона о мандатной комиссии, которая образуется при открытии первой (учредительной) сессии Совета нового созыва для проверки законности избрания депутатов по всем избирательным округам и вынесения на утверждение сессии Совета решения о признании их полномочий. С момента принятия решения сессии Совета о признании депутатских полномочий, а не с момента официального установления результатов выборов по округу и определения победителя у гражданина (кандидата) появляется депутатский мандат.

Сам термин «мандат» (представительский, депутатский) происходит от латинского слова *mandatum* — поручение, наказ. Под депутатским мандатом понимается: 1) юридическое отношение представительства, связь депутата с избирателями; 2) документ, удостоверяющий законность этого представительства (депутат-

ское удостоверение). Депутатский мандат приобретает исключительно одним способом — в ходе прямых выборов. При использовании той или иной избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная, смешанная и их разновидности), при различном способе выдвижения кандидатов в депутаты (только партийные списки или выдвижение от трудовых коллективов, партий, общественных объединений, собраний граждан, путем сбора подписей избирателей), а также при изменении законодательства о местном самоуправлении будет отличаться вид депутатского мандата.

Проблема депутатского мандата имеет принципиальное значение, поскольку ее правильное решение позволяет более четко определить степень зависимости депутата от воли избирателей и меру его ответственности перед ними за свою деятельность. В настоящее время в теории представительной демократии, конституционном и муниципальном праве принято выделять два основных вида депутатского мандата: мандат императивный (обязательный) и мандат свободный. Для того чтобы уяснить отличительные особенности этих двух видов представительских мандатов, следует выделить несколько подходов к закреплению в законодательстве связей депутата с избирателями.

1. Депутат представляет в выборном органе свою партию, которая его выдвинула кандидатом в депутаты, разъясняет и старается реализовать в Совете партийную программу по вопросам местного самоуправления.

2. Депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей, и представляет, прежде всего, тех избирателей, которые голосовали за него и его предвыборную программу.

3. Депутат представляет интересы и тех избирателей, которые голосовали против него или не участвовали в голосовании, он защищает общие политические, экономические, социальные интересы избирателей округа и поддерживает с ними постоянную связь.

4. Депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью, после избрания связь с избирателями округа в обязательной форме отсутствует, учитываются интересы и проблемы всей административно-территориальной единицы.

В последнем случае речь идет о варианте свободного мандата. Обычно такой мандат реализуется при применении пропорциональной избирательной системы, когда избиратель голосует не за конкретного кандидата по одномандатному избирательному округу, а за партийный список кандидатов по многомандатному округу, совпадающему с границами административно-территориальной единицы.

Императивный мандат предусматривает обязательное следование воле избирателей, но последние обычно высказываются далеко не по всем вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Такой мандат сковывает творческую инициативу депутата, препятствует быстрому решению вопросов. Воля одних избирателей или социальных групп может вступать в противоречие с волей других: в таких случаях непонятно, чьи именно интересы должен представлять в местном Совете и других органах власти депутат. И, наконец, существует проблема выявления интересов различных социальных групп избирателей округа (демографических, культурных, конфессиональных, политических и т.д.) или интересов большинства избирателей (квалифицированного, абсолютного, простого или относительного большинства) для принятия решения в Совете. Для этого следовало бы периодически, раз в квартал или в полгода, проводить местный референдум (кстати, местный референдум, согласно Избирательному кодексу, может проводиться в пределах административно-территориальной единицы, но не на территории одного отдельно взятого округа) или консультативный опрос всех жителей, а это потребовало бы затраты значительных финансовых и других ресурсов, которых у депутата, да и у местного Совета, нет.

В Законе о статусе депутата местного Совета закреплены следующие элементы императивного депутатского мандата: 1) личный прием граждан, не реже одного раза в месяц, депутатом Совета (ст.ст.18, 19); 2) отчеты депутата перед избирателями округа, не реже двух раз в год (ст.ст.18, 21); 3) возможность отзыва депутата избирателями округа (ч.1 ст.6, а также ст.ст.129–154 Избирательного кодекса); 4) проведение депутатом встреч с гражданами на территории округа (ст.ст.18, 20).

В первоначальной редакции Закона Республики Беларусь «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Республики Беларусь», принятого 27 марта 1992 г. (Ведомстві Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1992. № 13. Ст. 217), существовал такой элемент императивного мандата, как указы избирателей. В соответствии с вышеуказанным Законом указами депутату Совета являлись поручения, высказанные избирателями кандидату в депутаты на предвыборных собраниях.

Институт наказов существовал на протяжении всего советского периода белорусской государственности и был отменен Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон о статусе народного депутата местного Совета народных депутатов Респуб-

ГЛАВА 2.2. Формы работы депутата местного Совета

Формы работы депутатов местных Советов определены Законом о статусе депутата местного Совета и Законом о местном управлении и самоуправлении. Кроме этого депутат местного Совета может руководствоваться в своей деятельности другими актами законодательства, а также регламентами, принятыми местными Советами, которые в соответствии со ст.2 Закона о статусе депутата местного Совета отнесены к актам законодательства. При этом он должен понимать, что объем и возможности реализации его полномочий определяются не только правовыми нормами, но и правоприменительной практикой, а также характером взаимоотношений с местными органами исполнительной власти. Ограничивает возможности депутатов и то обстоятельство, что все они, кроме председателя местного Совета, осуществляют свои полномочия без отрыва от трудовой (служебной) деятельности. Возможности депутата возрастают, если он одновременно является депутатом нескольких местных Советов. Однако депутат местного Совета не может быть депутатом Палаты представителей.

Спорной и неприемлемой с точки зрения общепринятых принципов права представляется процедура признания полномочий вновь избранных депутатов. В соответствии со ст.4 Закона о статусе депутата местного Совета полномочия вновь избранного депутата должны быть подтверждены депутатами вновь избранного Совета. Это значит, что депутат становится депутатом не на основании соответствующего решения избирательной комиссии, как это определено Избирательным кодексом, а только после того как по представлению мандатной комиссии Совета решение об этом примет сам вновь избранный Совет! Получается, что орган власти, состоящий из еще неправомочных в юридическом отношении лиц, принимает решение о придании самим себе необходимых полномочий. Конечно, грубые нарушения избирательного законодательства могут быть установлены и после выборов. Однако решение о лишении по этой причине депутата депутатских полномочий должен принимать в соответствии с принципом разделения властей не Совет, а соответствующая избирательная комиссия, которая сохраняет свои полномочия до новых выборов, или суд, что у нас, к сожалению, не предусмотрено избирательным законода-

тельством. В противном случае депутаты, составляющие в Совете твердое большинство, могут проявить предвзятость к депутатам (депутату), являющимся их политическими оппонентами. Причем если ст.4 данного Закона непризнание полномочий увязывает только с нарушением законодательства о выборах, то уже подобную норму ст.6 можно трактовать так, что лишить депутата его статуса можно и без привязки к выборам, просто приняв решение о непризнании его полномочий (см.: абз.2 ч.1 ст.6). Интересно, что в первоначальной редакции Закона о статусе депутата местного Совета при необоснованном отказе соответствующего Совета в подтверждении полномочий избранного депутата окончательное решение о признании его полномочий принимал по заключению прокурора вышестоящий Совет. В действующем Законе избранный депутат вообще лишен права обжаловать действия Совета о непризнании его депутатских полномочий.

Недостаточно четкой является и формулировка абз.7 ч.1 ст.6 Закона о статусе депутата местного Совета о том, что Совет может принять решение о прекращении полномочий депутата в случае вступления по отношению к нему «в законную силу обвинительного приговора суда», поскольку это может быть не только уголовное преступление, а только административное правонарушение.

Остановимся подробнее на некоторых формах работы депутата.

2.2.1. Работа в Совете

В ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета дан перечень основных форм деятельности депутата в Совете и его органах. Это:

- участие в работе сессий Совета и заседаниях его органов;
- запрос;
- обращение;
- участие в установленном порядке в проверках работы государственных органов и других организаций;
- предложение об устранении нарушения законности;
- участие в работе депутатских групп и других депутатских объединений.

Кроме того, в этой же статье говорится, что деятельность депутата в Совете и его органах может осуществляться также и в иных формах, предусмотренных актами законодательства, в том числе регламентами, принятыми Советами, которые существенно могут расширить формы участия депутата в работе Совета и его органах.

Закон о статусе депутата местного Совета разрешает народным избранныкам участвовать с правом совещательного голоса в

работе других Советов и заседаниях их органов при принятии ими решений, затрагивающих интересы граждан, проживающих на территории административно-территориальной единицы, в состав Совета которой он избран. Это, безусловно, расширяет возможности депутата. Однако оптимальным решением было бы предоставление им без каких-либо ограничений права присутствовать на сессиях Советов, депутатом которых он не является.

Кроме того, требует уточнения и содержание понятия — «участие с правом совещательного голоса», чем оно, например, отличается от простого присутствия на заседании, является ли, например, «участие с правом совещательного голоса» безусловной гарантией на выступление в прениях по обсуждаемому вопросу повестки дня или это будет зависеть от регламента работы соответствующего Совета.

Основной формой работы депутата в Совете является участие депутата в работе самой сессии Совета или созданного им органа. Причем это не только право, но и обязанность депутата. В случае невозможности присутствовать на сессии Совета или на заседании его органа депутат обязан заблаговременно информировать об этом председателя Совета, президиум Совета либо руководителя органа Совета, членом которого он является. Если депутат без уважительных причин не является на сессии Совета или на заседания его органов, то в этом случае руководство Совета имеет право проинформировать об этом избирателей соответствующего избирательного округа.

В ч.5 ст.10 Закона о статусе депутата местного Совета отмечается, что Совет вправе заслушать сообщение депутата Совета о его работе в Совете, а также о выполнении им решений Совета и его органов. Если право Совета заслушать сообщение депутата Совета о его работе в Совете не вызывает особых возражений, то положение о выполнении депутатом решений Совета и его органов может служить средством предъявления предвзятых и необоснованных претензий к народному избраннику со стороны руководства Совета.

Большая часть полномочий, которые депутат может реализовать в ходе сессии и которые перечислены в ст.11 Закона о статусе депутата местного Совета, носит очевидный, само собой разумеющийся характер. Например, что депутат имеет право решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом и его органами, или избирать и быть избранным председателем Совета. Это же самое можно сказать и о таких правах депутата местного Совета, как:

- предлагать вопросы для рассмотрения Советом и его органами;
- вносить предложения и замечания по повестке дня сессии Совета, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- участвовать в обсуждении вопросов, задавать вопросы и давать пояснения.

Тем не менее в этой статье Закона содержится ряд важных положений, о которых народный избранник должен знать и которые при умелом пользовании сделают его деятельность более успешной и эффективной. Например, депутат имеет право передавать председательствующему на сессии Совета текст своего выступления, а также предложения и замечания, которые подлежат включению в протокол сессии Совета. Депутат имеет право знакомиться с протоколами сессий Совета и заседаний его органов до их опубликования, а также с неподлежащими опубликованию текстами выступлений на сессиях Совета и заседаниях его органов. Исходя из смысла данной статьи, депутат должен иметь право знакомиться с содержанием всех протоколов, которые вообще находятся на текущем хранении в местном Совете. Это имеет немаловажное значение при повторном рассмотрении какой-либо проблемы или утверждении очередного бюджета.

Депутат Совета, несогласный с решением Совета или его органа, имеет право публично изложить свое особое мнение или сообщить о нем в письменной форме. Это право депутата закреплено в ч.2 ст.11 Закона о статусе депутата местного Совета. Из этого следует, что в регламенте Совета должно быть в обязательном порядке закреплено безусловное право каждого депутата на изложение своего особого мнения в устной форме на самой сессии Совета или заседании его органа вне зависимости от желания председательствующего или воли большинства депутатского корпуса, выраженной голосованием.

Закон о статусе депутата местного Совета предусматривает (ст.12), что поправки, предложения и замечания депутата Совета, внесенные им на сессии Совета, должны учитываться при принятии решений, а в случае их отклонения ему должен быть дан обоснованный ответ. Кроме того, они могут быть направлены Советом на рассмотрение другим государственным органам или должностным лицам, которые должны сообщить о результатах подобного рассмотрения в письменной форме непосредственно депутату Совета, председателю Совета или президиуму Совета.

В соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета депутат Совета по поручению председателя Совета или

его заместителя обеспечивается в порядке, установленном регламентом, документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Депутат имеет право вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчетов председателя Совета, органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации руководителя соответствующего исполнительного и распорядительного органа. Кроме этого депутат имеет право вносить на сессии Совета (с соответствующей мотивировкой) предложения об освобождении от должности лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Советом, а также о других кадровых изменениях в организациях, подотчетных и подконтрольных Совету. Однако депутат должен понимать, что это право может быть сведено на «нет» регламентом Совета, в котором депутатским большинством может быть установлена достаточно высокая планка для внесения подобных предложений в повестку дня сессии или заседания его органа.

Статья 11 Закона о статусе депутата местного Совета предоставляет народному избраннику возможность участвовать с правом совещательного голоса в работе любого образованного Советом органа, в состав которого депутат не избран и не входит по должности, а также вносить во время их работы предложения и замечания, участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов и принятии по ним решений. Важно, чтобы это право депутата и форма его работы нашли свое отражение в регламентах не только Совета, но и исполкома, поскольку в соответствии со ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении исполнительный комитет ответственен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Одной из самых действенных форм деятельности депутата в Совете является запрос. Он делается в письменной форме и может быть включен в повестку дня в порядке, определяемом регламентом Совета. Запрос озвучивается самим депутатом или по его просьбе председательствующим на сессии Совета и прилагается к протоколу заседания. Запрос — это предложение руководителю местного органа управления и самоуправления, других государственных органов власти и организаций и их структурных подразделений, расположенных на территории Совета, дать письменный ответ, содержащий официальное разъяснение или изложение позиции по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов соответствующей административно-территориальной единицы. Хотя в соответствии с ч.6 ст.13 Закона о статусе депутата местного Совета депутат и вправе дать устную оценку ответа на

его запрос, но сам текст письменного ответа может быть оглашен на сессии Совета только по решению самого Совета. Кроме того, по решению Совета он может быть доведен до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Сроки рассмотрения запросов в зависимости от характера запроса, адресата и решения Совета могут устанавливаться от 10 до 30 дней. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в отличие от предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета действующий Закон не содержит положения о том, что лица, к которым был обращен депутатский запрос, должны нести установленную законом ответственность за своевременность, полноту и достоверность представленной по запросу информации. Однако в случае необходимости депутат может апеллировать к ст.28 Закона о статусе депутата местного Совета, в которой говорится, что лица, виновные в нарушении настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь о статусе депутата местного Совета, несут ответственность в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Так, например, ст.167⁶ Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь устанавливает, что оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса, несвоевременное его рассмотрение или умышленное представление неполной или неточной информации по запросу влечет наложение штрафа в размере от 1 до 3 базовых величин.

Непреодолимым препятствием на пути реализации данной формы работы депутата может стать установление в регламенте Совета относительно высокой процентной планки для включения запроса в повестку дня сессии. Кроме того, депутатам следует иметь в виду, что сессии местных Советов проводятся, как правило, один раз в квартал и скоротечны по времени их проведения — 1-2 дня не более. Поэтому народный избранник должен подготавливать запросы не в ходе сессии, а заблаговременно.

Кроме запросов депутат в соответствии со ст.14 Закона о статусе депутата местного Совета от своего имени имеет право направлять должностным лицам государственных органов власти и иных организаций письменные обращения, в которых он может просить предоставить ему информацию или разъяснения по вопросам, отнесенным к их компетенции и связанным с деятельностью Совета. Должностные лица обязаны дать депутату ответ в письменной форме в десятидневный срок со дня регистрации его обращения, а при необходимости дополнительного изучения или проверки фактов — не позднее чем в месячный срок. Если обра-

щение депутата будет рассматриваться на заседании какого-либо коллегиального органа, то должностное лицо обязано известить депутата Совета о дате, времени и месте его рассмотрения заблаговременно, но не позднее чем за три дня. В этом случае депутат имеет право принимать участие в рассмотрении его обращения.

Одним из важнейших направлений деятельности депутата может стать работа в постоянных и временных комиссиях, образуемых Советом. Они создаются, как сказано в ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении, для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению Советов, а также для организации контроля за выполнением решений Советов и вышестоящих государственных органов. Депутат должен знать, что в соответствии с ч.1 ст.22 данного Закона в сельских Советах постоянные комиссии, за исключением мандатных, могут не образовываться. Порядок избрания и деятельности постоянных и временных комиссий определяется регламентом Совета. Важно отметить, что для работы в комиссиях в соответствии с ч.3 ст.22 Закона о местном управлении и самоуправлении могут привлекаться в порядке, определенном регламентом Совета, консультанты и эксперты с правом совещательного голоса. Наиболее авторитетные специалисты в области местного управления и самоуправления, бывшие депутаты, а также действующие депутаты других Советов могли бы войти в постоянно действующий экспертный совет, созданный при местном Совете в целом, при президиуме Совета либо какой-то постоянной комиссии.

Хотя решения, принимаемые постоянными комиссиями, носят рекомендательный характер, однако они подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами, предприятиями, организациями, учреждениями, объединениями, органами территориального общественного самоуправления. Причем ответ о результатах рассмотрения подобных рекомендаций и принятых мерах должен быть направлен в комиссию в месячный срок.

В отличие от предыдущей в новой редакции Закона о статусе депутата местного Совета впервые появилась ст.17, узаконивающая право депутатов на образование на добровольной основе постоянных и временных депутатских групп. Депутатские группы создаются, как говорится в Законе, для коллективного обсуждения вопросов, относящихся к компетенции Совета, и реализации предвыборных программ депутатов Совета. Это означает, что депутатские группы могут образовываться депутатами, членами одной или нескольких политических партий. Для создания депутатской группы необходимо не менее трех депутатов. Депутаты,

образовавшие депутатскую группу, письменно уведомляют председателя Совета о ее создании. Письменное уведомление должно быть подписано каждым членом депутатской группы. В уведомлении указываются наименование депутатской группы, ее состав, фамилия, имя и отчество руководителя депутатской группы, а также ее основные цели и задачи. Депутат Совета может быть одновременно членом не более двух постоянных депутатских групп. Членом депутатской группы не может быть председатель Совета.

От имени депутатской группы на сессии Совета могут выступать ее руководитель или член депутатской группы, уполномоченный этой депутатской группой. Именно депутатские группы могли бы выступать с инициативами, например, об отзыве того или иного депутата или проведения довыборов в местный Совет.

Важно отметить, что в Законе о статусе депутата местного Совета содержится положение о том, что порядок участия депутата Совета в работе депутатских групп определяется не только его ст.17, но и регламентом Совета. Одним из направлений работы депутатских групп могло бы стать взаимодействие с общественными объединениями, политическими партиями и средствами массовой информации, действующими на территории соответствующего Совета. Это повысило бы уровень гласности в работе Совета не только на стадии подготовки вопросов, но и при проведении сессии.

2.2.2. Работа в избирательном округе и с избирателями

К формам деятельности депутата в избирательном округе ст.18 Закона о статусе депутата местного Совета относит:

- рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан;
- проведение встреч с гражданами;
- отчеты перед избирателями.

Кроме того, деятельность депутата в избирательном округе может осуществляться и в иных формах, предусмотренных законодательными актами Республики Беларусь.

В предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета имелась специальная ст.5 о взаимоотношениях депутата с избирателями, обязывающая депутата поддерживать связи с избирателями, а также трудовыми коллективами и общественными объединениями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, и защищать их права и законные интересы. Отсутствие подобной статьи в действующей редакции Закона не означает, что депутат

не ответственен перед избирателями и не подотчетен им. Рассмотрим более подробно правовые условия реализации депутатом указанных в ст.18 Закона о статусе депутата местного Совета форм деятельности депутата в избирательном округе и с избирателями.

Статья 19 Закона о статусе депутата местного Совета обязывает депутата рассматривать полученные им обращения граждан и принимать меры для их полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Письменные ответы даются гражданам, обратившимся к депутату, в сроки, предусмотренные Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 г. (в ред. от 1 ноября 2004 г.).

Эта же статья Закона о статусе депутата местного Совета обязывает народного избранника регулярно, но не реже одного раза в месяц осуществлять личный прием граждан. Закон предусматривает возможность проведения личного приема граждан с участием должностных лиц соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, а также организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов). Однако эта норма Закона не носит императивный характер. Если чиновник не захочет, то он может отказаться от участия в приеме. При этом депутату необходимо помнить, что должностное лицо должно получить соответствующее приглашение с указанием даты, времени и места проведения не позднее чем за три дня до начала личного приема граждан. Как правило, депутат осуществляет личный прием граждан в помещении ЖЭС по месту жительства или соответствующего исполкома.

Закон о статусе депутата местного Совета предоставляет народному избраннику право осуществлять контроль за исполнением решений, принятых по обращениям граждан и направленных депутатом Совета организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях граждан. Депутат имеет право анализировать ситуацию в избирательном округе и изучать причины, порождающие жалобы граждан, и направлять предложения об их устранении в Совет и его органы, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, а также другие организации.

В целях информирования граждан о своей деятельности в Совете и его органах депутат в соответствии со ст.20 Закона о статусе депутата местного Совета имеет право по своей инициативе проводить встречи с гражданами. Закон не содержит конкретного

механизма проведения подобных встреч и не устанавливает периодичности их проведения. В период проведения агитационной кампании по выборам депутатов это, как показывает практика, нередко приводит к конфликтам и спорам. Помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, выделяется в соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом, он же заблаговременно извещает граждан о дате, времени и месте ее проведения.

Инициаторами проведения встреч с депутатом могут выступить также сами граждане и руководство соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа. К сожалению, Закон не содержит указания на ответственность, которая может быть применена к должностным лицам, препятствующим проведению подобных встреч.

Статья 20 Закона о статусе депутата местного Совета предоставляет право депутату изучать общественное мнение и потребности населения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов. Предыдущая редакция данного Закона содержала норму, в соответствии с которой депутат мог не только изучать общественное мнение по какому-либо вопросу, но и сообщать его результаты как органам государственной власти, так и общественным объединениям, политическим партиям, предприятиям и учреждениям.

В этой же статье говорится, что депутат может осуществлять деятельность, направленную на развитие различных форм местного самоуправления. Это значит, что он может инициировать, например, проведение местного референдума, выступить с инициативой создания на территории своего избирательного округа комитета территориального общественного самоуправления или поддержать правотворческую инициативу граждан по общественно значимым вопросам.

В соответствии со ст.21 Закона о статусе депутата местного Совета депутат Совета обязан периодически, но не реже двух раз в год отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы. Досрочный отчет депутата Совета может инициировать группа избирателей численностью, установленной регламентом Совета. Для этого она должна обратиться в письменном виде к руководству Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте его проведения, а также о

причинах, послуживших основанием для этого. Отчеты депутата проводятся на созываемых с этой целью специальных собраниях избирателей либо их делегатов. В соответствии с ч.6 ст.21 Закона собрание, на котором заслушивается отчет депутата, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату Совета, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

Очень важно, что ст.25 Закона о статусе депутата местного Совета предоставляет депутату право по вопросам своей деятельности на первоочередной прием должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов). Кроме того, в этой же статье подчеркивается, что при осуществлении своих полномочий депутат пользуется правом доступа в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории. Порядок доступа депутата в государственные органы и другие организации, посещение которых в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь ограничено, устанавливается законодательством Республики Беларусь.

В соответствии со ст.15 Закона о статусе депутата местного Совета депутат имеет право участвовать в проводимых государственными органами проверках работы государственных органов и других организаций, расположенных на подведомственной Совету территории (за исключением республиканских государственных органов), по вопросам, отнесенным к компетенции Совета. Однако это право реализовать достаточно сложно, так как проверки, как записано в данной статье, проводятся «в установленном порядке». Что точно значит эта формулировка — сказать сложно. По крайней мере, депутатам следует добиваться того, чтобы в регламенте Совета был расписан порядок участия депутата в проверках, которые проводятся по инициативе самого местного Совета. Небезынтересно отметить, что в предыдущей редакции Закона о статусе депутата местного Совета (ст.18) содержалось такое понятие, как депутатское расследование. Оно могло проводиться по решению Совета и его органов, а также по инициативе группы депутатов, численность которой определялась регламентом Совета.

При обнаружении нарушения законности в соответствии со ст.16 Закона о статусе депутата местного Совета депутат имеет право обратиться к должностным лицам правоохранительных,

иных государственных органов, в первую очередь в прокуратуру и милицию, а также других организаций с предложением об устранении нарушения законности.

Должностные лица государственных органов и других организаций, к которым обращено предложение депутата Совета, должны принять меры к устранению нарушения законности, а при необходимости — к привлечению виновных к ответственности в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь с последующим информированием об этом депутата Совета.

Определенную роль в деятельности депутата может сыграть преимущественное право депутата в соответствии со ст.22 Закона о статусе депутата местного Совета выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных Советом. Однако учредителем большинства местных СМИ являются исполнительные комитеты и поскольку они в соответствии со ст.9 Закона о местном управлении и самоуправлении ответственны перед Советами только по вопросам, отнесенным к компетенции Советов, то вряд ли депутатам удастся использовать свое преимущественное право на выступления в этих СМИ. Кроме того, следует учитывать и то обстоятельство, что норма «преимущественное право» не достаточно конкретизирована с юридической точки зрения, что может послужить основанием для отказа в выступлении в СМИ, поскольку преимущественное право не содержит в себе элемента обязательности. И только материалы, представляемые депутатом Совета по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок, согласованный с депутатом. Причем редактирование представленных депутатом Совета материалов без его согласия не допускается.

2.2.3. Взаимодействие с депутатами парламента, государственными органами и общественными объединениями

Специальной главы или статьи о взаимодействии депутата с органами государственной власти и общественными объединениями в Законе о статусе депутата местного Совета нет. Однако каждый депутат, желающий эффективно работать на благо своих избирателей, должен наладить взаимодействие с центральными органами государственной законодательной и исполнительной власти, местного управления и самоуправления, опираться в своей деятельности на общественные объединения граждан и политические партии.

Одной из форм взаимодействия с парламентом может стать участие депутата местного Совета в проводимых в Палате представителей Национального собрания парламентских слушаниях, в ходе которых депутаты и приглашенные обмениваются мнениями по конкретной проблеме или иному вопросу, относящемуся к компетенции Палаты представителей.

В несколько измененном виде подобная форма работы депутатов — общественные слушания — может иметь место и в местных Советах. В них могут принимать участие депутаты Палаты представителей, полномочные представители Совета Министров, органов местного управления и самоуправления, трудовых коллективов, политических партий и общественных объединений. Итогом общественных слушаний, как и парламентских, являются рекомендации, которые могут приобрести силу нормативного акта в случае утверждения их сессией Совета. Общественные слушания можно проводить и в рамках какой-либо постоянной комиссии и депутатской группы Совета. Порядок проведения общественных слушаний можно прописать в регламенте местного Совета, как это сделано в отношении парламентских слушаний в Регламенте Палаты представителей. Наиболее интересные выступления, прозвучавшие в ходе общественных слушаний, как и сами принятые рекомендации, могут публиковаться в местных средствах массовой информации.

Одной из форм взаимодействия депутата местного Совета с парламентом и другими местными Советами может стать инициатива по созданию на территории района или своего избирательного округа специальной депутатской группы, состоящей из депутата Палаты представителей, депутатов областного и нижестоящих уровней местных Советов, а также одного из членов Совета Республики от области или Минска. Это позволило бы осуществлять координацию действий депутатов различного уровня по решению различных проблем района в целом или конкретного избирательного округа. К работе в этой группе могут привлекаться не только представители местных государственных органов власти, но и политических партий, профсоюзов, религиозных организаций и других общественных объединений.

В соответствии со ст.50 Закона Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» каждый депутат Палаты представителей, член Совета Республики вправе иметь до двух помощников, работающих на постоянной основе с оплатой труда, и до трех помощников, работающих на общественных началах. Поэтому если депутат местного Со-

вета станет помощником депутата Палаты представителей или члена Совета Республики, то это сможет существенно повысить его возможности по решению проблем района, избирательного округа, по которому он избран, и отдельных избирателей. Статус помощника депутата Палаты представителей или члена Совета Республики облегчит депутату местного Совета взаимодействие с центральными органами государственной власти, а также с руководством республиканских организаций и учреждений, расположенных на территории его избирательного округа. Закон о статусе депутата местного Совета не предусматривает института помощников депутата местного Совета. Однако если следовать формуле «Что не запрещено законом, то разрешено», то, по крайней мере, в регламентах областных (Минского городского) Советов можно заложить норму, дающую депутату право иметь помощников, работающих на общественных началах. Так, например, институт помощников депутата был предусмотрен Регламентом Минского городского Совета депутатов. В соответствии со ст.88 Регламента, принятого 19 октября 1999 г., каждый депутат Мингорсовета имел право привлекать к работе не более трех помощников на общественных началах. В этой же статье Регламента говорилось, что Положение о помощниках депутатов Совета утверждает президиум Мингорсовета. Подобная норма сохранена и в Регламенте Мингорсовета XXIV созыва. Это позволило усилить связь и взаимодействие депутата с избирателями округа, общественными объединениями, политическими партиями и средствами массовой информации, осуществляющими свою деятельность в пределах его избирательного округа. Этой цели могли бы служить и создаваемые, например, пресс-центры, которые информировали бы граждан и общественность о том, что делают местные Советы и исполкомы. Подобного рода пресс-центры могли бы служить местом для проведения руководством Совета и депутатами брифингов и пресс-конференций и неформальных встреч с журналистами.