

*Куневич Г. Г.*

## **РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ БЕЛАРУСИ**

Белорусский государственный университет  
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

Современную систему нормативных правовых актов Республики Беларусь невозможно представить без актов местных Советов депутатов. Их удельный вес будет возрастать пропорционально повышению роли местного самоуправления в решении вопросов жизнедеятельности населения.

В настоящее время в Беларуси действуют 1309 местных Советов 28 созыва, в том числе 7 регионального уровня, 128 базового уровня и 1174 первичного уровня [1].

Правотворческая деятельность местных Советов депутатов должна базироваться не только на принципах правотворчества, но и на принципах местного самоуправления, закрепленных в ст. 3 Закона Республики Беларусь от 01.04.2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», причем важнейшее значение имеют принципы подотчетности органов местного самоуправления гражданам и учета общественного мнения при принятии решений. Издание правовых актов местными Советами обусловлено публично-правовым характером их деятельности.

В соответствии со ст. 122 Конституции Республики Беларусь и ч. 1 ст. 19 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» местные Советы депутатов в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений.

В юридической литературе и законодательстве о местном самоуправлении термин «решение» используется в различных значениях.

При осуществлении своей деятельности структурные единицы местного Совета также вынуждены издавать правовые акты для осуществления своей компетенции. Так, председатель Совета депутатов в пределах своей компетенции издает распоряжения, президиум Совета – решения, постоянные комиссии – решения. Однако протокольные решения президиума и комиссий не могут обладать свойствами решений Совета, принятыми на сессии, и не рассматриваются законодательством о нормативных правовых актах как имеющие общеобязательную силу, а являются актами внутреннего применения в самом Совете.

В рамках данной статьи остановимся на вопросах процедуры правотворческого процесса местных Советов депутатов и субъектах правотворческой инициативы.

Правотворческая деятельность может трактоваться в широком и узком смысле. В узком смысле под правотворческой деятельностью понимается сам процесс создания правовых норм. Как любая процессуальная деятельность правотворчество представляет собой официальный порядок осуществления юридически значимых действий. В широком смысле в правотворческую деятельность включают все действия, направленные на создание правовой

нормы, начиная от замысла ее создания, подготовки, принятия, опубликования, внесения изменений и дополнений, отмены.

Следует согласиться с мнением С. Г. Дробязко, что «правотворчество – это легализованная, организационно и юридически урегулированная система государственных и негосударственных структур, призванная на основе достижений науки и потребностей практики системно подготавливать проекты соответствующих источников права» [2, с. 199].

Понятие «правотворчество» является более широким понятием, чем «нормотворчество», так как оно охватывает процесс создания всех видов источников права. Понятия «правотворчество» и «нормотворчество» соотносятся как общее и особенное.

Порядок принятия нормативных правовых актов, в том числе и актов Советов депутатов, связан со стадиями правотворческого процесса.

Правотворческий процесс местных Советов осуществляется с соблюдением устоявшейся процедуры, но требует дополнительной регламентации некоторых стадий и конкретизации статуса субъектов правотворческой инициативы, обусловленных расширением круга субъектов правотворческой инициативы, развитием теорий местного самоуправления в Беларуси и других стран СНГ, предполагаемой унификацией белорусского и российского законодательства в сфере муниципально-правовых отношений.

К сожалению, новый Закон «О нормативных правовых актах», принятый 17 июля 2018 г., не регламентирует вышеуказанные вопросы.

Порядок принятия нормативных правовых актов местными Советами депутатов закреплен в общем виде в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Так, п. 2. ст. 13 вышеуказанного закона установил, что «решения Совета принимаются на сессии Совета простым большинством голосов от числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным», а согласно п. 4 ст. 11 «Совет организует свою работу на основе регламента, утверждаемого Советом, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на сессиях Совета и заседаниях его органов, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета, заслушивания отчетов об их работе, рассмотрения запросов депутатов Совета и решения других вопросов организации работы Совета и его органов, а также ответственность депутатов Совета за неучастие в его работе без уважительных причин».

Содержание названных статей позволяет сделать вывод, что основным документом, регулирующим правотворческую деятельность Совета, является регламент Совета. Поскольку нет четких и однозначных требований к структуре и содержанию регламента Совета, на практике регламенты Советов отличаются разнообразными подходами к закреплению правотворческой процедуры и субъектов правотворческой инициативы.

В регламенте Мингорсовета, принятом 1 апреля 2004 г., в ст. 37 содержались следующие стадии правотворческого процесса:

- подготовка проектов решений Совета и ознакомление с ними депутатов;
- рассмотрение проектов решений в профильных постоянных комиссиях Совета;
- внесение проектов решений Совета на рассмотрение сессий Совета;
- прения по проекту решения Совета (если проектов по одному и тому же вопросу больше одного, то прения проводятся по всем представленным проектам);
- принятие одного из проектов решения Совета за основу;
- внесение поступивших изменений и дополнений к принятому за основу проекту решения Совета;
- принятие проекта решения Совета в целом.

Далее, в ст. 38 были перечислены субъекты правотворческой инициативы: 1) президиум Совета; 2) председатель Совета или его заместители; 3) депутаты Совета; 4) постоянные комиссии Совета; 5) председатель Мингорисполкома; 6) Мингорисполком и его структурные подразделения; 7) администрации районов г. Минска; 8) комитеты территориального общественного самоуправления.

Для сравнения, в регламенте Гомельского областного Совета, принятом 18 июня 2010 г. содержится глава вторая «Сессия Совета» и глава пятая «Порядок принятия решений», в которых нет четких и последовательных стадий правотворческого процесса и не названы субъекты правотворческой инициативы. Аналогичный недостаток существует практически во всех регламентах местных Советов.

Ретроспективный обзор законодательства Беларуси за период с момента принятия первого белорусского закона о местном самоуправлении позволяет констатировать, что круг субъектов правотворческой инициативы по принятию решений местных Советов постоянно расширялся, но в то же время правовая регламентация реализации отдельными субъектами подобных полномочий требует дальнейшего совершенствования. В частности, это касается правотворческой инициативы отдельных депутатов, инициативы коллегиальных и единоличных (старосты) органов территориального общественного самоуправления, правотворческой инициативы граждан.

В Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 10 января 2000 г. были внесены дополнения, закрепившие в ст. 31, что «в порядке, предусмотренном Советом, население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные населением в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации».

Для населения столицы некоторые вопросы правотворческой инициативы были конкретизированы в Уставе г. Минска, согласно ст. 39 которого «в порядке, установленном Советом, жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на

правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Проекты решений, внесенные жителями в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей жителей, а результаты рассмотрения – опубликованию в средствах массовой информации». Однако сама процедура сбора подписей, формы и сроки сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы, а самое главное – содержание проекта решения так и не были установлены, что является ограничением конституционных прав граждан в сфере местного самоуправления.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст. 35 выделяет две разновидности правотворческой инициативы населения: 1) инициатива по внесению в Совет проекта решения; 2) внесение в Совет мотивированного предложения о необходимости принятия решений Совета либо их отдельных положений.

Резонным является вопрос, чем отличается инициатива внесения проекта решения от мотивированного предложения о необходимости принятия решения Совета, а также чем эти инициативы отличаются от предложений граждан как разновидности обращений?

Анализ действующих регламентов местных Советов свидетельствует, что отсутствуют необходимые процедурные нормы, позволяющие регламентировать основные стадии правотворческого процесса и разновидности правотворческой инициативы населения, отграничить их от предложений населения, а самое главное – не установлены требования к письменному оформлению инициатив. Это касается требований к оформлению предложений избирателей как разновидности обращений граждан, так и к оформлению проектов решений, а также мотивированных предложений о необходимости принятия или изменения решений по вопросам компетенции Совета. Предполагается, что вносимые общественностью проекты или мотивированные предложения должны быть разработаны согласно всем требованиям нормотворческой техники, что не под силу не только гражданам, но и членам органов территориального общественного самоуправления или отдельным депутатам местных Советов. Повсеместно в регламентах Советов отсутствуют организационные гарантии реализации отдельными депутатами прав на внесение самостоятельного проекта на рассмотрение сессии Совета. На законных основаниях сессия большинством может не включить депутатский проект в повестку сессии и таким образом депутатская инициатива будет заблокирована.

Порядок реализации правотворческой инициативы должен включать: 1) создание инициативной группы для сбора подписей в поддержку правотворческой инициативы; 2) состав и регистрацию инициативной группы (Совет депутатов, исполком или территориальная избирательная комиссия); 3) сбор необходимого количества подписей; 4) заверение и проверка подписей; 5) сроки реализации правотворческой инициативы – от момента создания инициативной группы до рассмотрения проекта на сессии

соответствующего Совета; б) обжалование действий лиц, нарушающих права граждан на реализацию правотворческой инициативы.

Предлагаемый порядок реализации правотворческой инициативы касается также иных местных инициатив. Полагаю, все названные вопросы могут быть урегулированы в Типовом самоуправленческом Уставе или в Уставе административно-территориальной единицы (АТЕ).

В конституционном и муниципальном праве употребляются для обозначения правотворческой инициативы населения различные термины: гражданская инициатива, местная инициатива избирателей, правотворческая инициатива граждан, инициатива населения по созданию муниципальных актов, народная правотворческая инициатива и т. д.

Анализ белорусского законодательства о местном самоуправлении позволяет выделить порядка пятнадцати видов местных инициатив избирателей по вопросам местного значения, причем их значительная часть требует поддержки в виде сбора не менее десяти процентов подписей избирателей административно-территориальной единицы [3, с. 19].

Обратимся к анализу правовой регламентации правотворческого процесса в странах СНГ.

*В Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 27 ноября 2015 г. Постановлением МПА СНГ, в п. 1 ст. 3 подчеркивается, что «правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры государства, конституция, законы государства, уставы местного самоуправления, решения, принятые на местных референдумах, решения органов местного самоуправления», а в п. 2 ст. 3 предусмотрены требования к уставу местного сообщества, причем устав рассматривается как необходимый элемент правовых основ местного самоуправления. В уставе определяются как порядок формирования и полномочия органов местного самоуправления, так и порядок осуществления правотворческой инициативы населения, а также порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу решений органов местного самоуправления [4].*

В Азербайджанской Республике в ст. 8 Закона от 2 июля 1997 г. «О статусе муниципалитетов» предусмотрено утверждение устава муниципалитета, в котором установлен также порядок принятия и вступления в силу муниципальных актов. Отдельным законом Азербайджанской Республики от 15 октября 1999 г. утвержден Образцовый устав муниципалитета [5].

В Российской Федерации в ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплена правотворческая инициатива граждан. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Под правотворческой инициативой граждан понимается предусмотренное уставом муниципального образования право населения вносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения.

Рассматривая правотворческую инициативу граждан в муниципальной системе Российской Федерации, необходимо обратить внимание на следующие ее аспекты:

во-первых, это один из важнейших институтов демократии, который дает реальную возможность любым социальным группам населения муниципального образования принимать непосредственное участие в решении местных вопросов;

во-вторых, это новая форма прямого волеизъявления граждан для российской практики, которая не предусматривалась ни прежним законодательством о местных советах, ни законами о местном самоуправлении;

в-третьих, право населения на правотворческую инициативу следует рассматривать, как право определенной группы граждан выступать с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов и должностных лиц местного самоуправления данного муниципального образования [6, с. 76].

В качестве примера регламентации правотворческой инициативы в РФ обратимся к Уставу муниципального образования г. Калининграда. В ст. 28.1 Устава г. Калининграда предусмотрено, что проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами окружного Совета депутатов города Калининграда, постоянными комиссиями окружного Совета депутатов города Калининграда, главой городского округа «Город Калининград», председателем окружного Совета города Калининграда, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, обладающих избирательным правом, а также прокурором Калининградской области.

В качестве отдельной стадии правотворческого процесса в ст. 21 Устава г. Калининграда предусмотрено, что для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей города Калининграда окружным Советом депутатов города Калининграда, главой городского округа «Город Калининград» могут проводиться публичные слушания [7].

*С целью унификации муниципальных уставных норм в Республике Молдова был принят Закон «О типовом статуте села (коммуны), города (муниципия)» [8]. Так, ст. 7 названного закона определяет условия участия жителей села (коммуны), города (муниципия) в разработке проекта соответствующего бюджета и слушаниях по отчетам о его выполнении, а*

*также порядок установления и взимания налогов, сборов и других местных платежей, осуществления контроля за их перечислением в бюджет.*

*В Украине Закон от 21 мая 1997 г. (в ред. от 14.11.2017 г.) «О местном самоуправлении Украины» в ст. 9 закрепил, что «члены территориальной громады имеют право инициировать рассмотрение в совете (в порядке местной инициативы) любого вопроса, отнесенного к ведению местного самоуправления. Местная инициатива, внесенная на рассмотрение совета в установленном порядке, подлежит обязательному рассмотрению на открытом заседании совета при участии членов инициативной группы по вопросам местной инициативы. Решение совета, принятое по вопросу, внесенному на его рассмотрение путем местной инициативы, обнародуется в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления или уставом территориальной громады».*

*На основе проведенного анализа законодательства о регламентации правотворческого процесса представительных органов местного самоуправления Беларуси и зарубежных стран предлагается с целью совершенствования правотворческого процесса местных Советов депутатов Беларуси внести дополнение в ст. 11 Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», предусмотрев принятие местными Советами уставов АТЕ, содержащих порядок реализации местных инициатив, а также разработать «Типовой Устав АТЕ Республики Беларусь». В регламентах местных Советов предлагается предусмотреть в качестве факультативных стадий правотворческого процесса общественные обсуждения и общественные слушания.*

*Разработка типового Устава и принятие на его основе самоуправленческих уставов позволит конкретизировать полномочия органов местного самоуправления, установить порядок непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, оптимизировать и детализировать процедуру реализации полномочий, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Республики Беларусь.*

#### Список использованных источников

1. Выборы депутатов местных Советов Республики Беларусь двадцать восьмого созыва [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rec.gov.by/sites/default/files/pdf/Elections-MS28-Itogi.pdf>. – Дата доступа: 19.01.2019.

2. Общая теория права : пособие / В. А. Абрамович [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Дробязко, С. А. Калинина. – Минск: БГУ; изд-во «Четыре четверти», 2014. – 416 с.

3. Куневич, Г. Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г. Г. Куневич. – Минск : Право и экономика, 2012. – 108 с.

4. Модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» [Электронный ресурс]: Постановление МПА СНГ, 27 ноября 2015 г., № 43-11 // КонсультантПлюс. Беларусь. / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

5. Об утверждении образцового Устава муниципалитетов [Электронный ресурс] : Закон Азербайджанской Республики от 15.12.1999 № 709-1Г (в ред. от 22.05.2012). – Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. – Дата доступа: 20.02.2019.

6. Шугрина, Е. С. Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 576 с.

7. Устав муниципального образования городской округ «Город Калининград» [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов городского округа «Город Калининград» Калининградской области, 12 июля 2007 г., № 257 (в ред. от 30.10.2013). – Режим доступа: <http://www.docs.cntd.ru/document/469>. – Дата доступа: 20.02.2019.

8. О типовом статуте села (коммуны), города (муниципия) [Электронный ресурс] : Закон Республики Молдова, 6 ноября 2003 г., № 436-XV (в ред. от 21.09.2017). – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=8234](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8234). – Дата доступа: 21.02.2019.

**Кунец А. Г.**

## **ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА НА РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

УО ФПБ «Международный университет «МИТСО»  
ул. Казинца, 21, к. 3, 220099 Минск, Беларусь, [nastia.kunets@gmail.com](mailto:nastia.kunets@gmail.com)

Темпы проникновения информационных технологий в современное общество с каждым пятилетием только возрастают, достаточно сравнить скорость распространения современных телекоммуникационных сетей с темпами развития сети приема традиционных средств массовой информации. Так, в США радиовещание смогло расширить число своих пользователей до 50 млн человек за 38 лет, телевидение – за 13 лет, интернет – за 4 года. Информационное общество не просто вырастает из ставшего уже традиционным постиндустриального общества, а постепенно поглощает его вместе со сложившейся за последние века системой правового регулирования. Современный человек все больше услуг получает через компьютерные сети, все больше времени проводит в интернете, одновременно приобретая новые контакты. Будучи интегрированным в ту или иную социальную сеть, он участвует в потреблении и производстве информации, тем самым участвуя в глобальном процессе уплотнения социальных связей, накопления социального капитала именно в трансграничной компьютерной сети. Современный человек все более становится похож на «кибернавта <...> гражданина совершенно другой страны, в которой иной язык, иные нравы и обычаи, иные законы» [1, с. 265]. Человек не просто пользуется информационно-коммуникационными технологиями, он вступает в полноценные правовые отношения. Следовательно, проникая в киберпространство традиционные отрасли права (конституционное, уголовное, гражданское, административное и прочие)