

ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Георгий Георгиевич Куневич – старший преподаватель кафедры конституционного права юридического факультета, Белорусский государственный университет, г. Минск, Республика Беларусь; e-mail: constlaw.bsu@tut.by.

В статье рассмотрены некоторые актуальные вопросы развития форм участия населения в осуществлении местного самоуправления в Республике Беларусь. Представлена сравнительная характеристика форм участия населения в местном самоуправлении в Республике Беларусь и в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление; организационно-правовые формы участия населения в осуществлении местного самоуправления; общественное территориальное самоуправление; публичные слушания; консультативный опрос.

Важнейшим условием развития местного самоуправления является его организационная основа, включающая определенные организационно-правовые формы, представляющая собой своего рода несущую конструкцию, от правильного построения которой во многом зависит эффективность самоуправления.

Полагаем, что организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих:

- систему местного самоуправления (виды органов самоуправления и организационно-правовые формы самоуправления);
- внутреннюю структуру органов местного самоуправления;
- порядок и процедуру функционирования органов и организационных структур местного самоуправления;
- порядок взаимодействия органов местного самоуправления с органами местного управления, некоммерческими организациями и гражданами.

В юридической литературе при анализе конституционно-правового института местного самоуправления обычно основное внимание сосредоточено на характеристике органов местного самоуправления, а исследованию организационно-правовых форм прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления, или местной демократии, не уделяется должного внимания.

Анализируя политико-правовую природу местного самоуправления, Г.Н. Чеботарев и другие авторы отмечают, что «необходимо поддерживать общественную инициативу граждан, развивать различные формы общественной активности населения» [1. С. 19].

Местное самоуправление предполагает обязательное участие граждан в самоуправлении: в качестве избирателей; в качестве выборных лиц местных представительных органов; в качестве членов местных политических

и общественных организаций; в качестве муниципальных служащих; в качестве членов консультативно-совещательных органов при официальных органах местного самоуправления.

Как отмечает председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь В.П. Андрейченко, «усиление роли и значимости местного самоуправления, базирующегося на учете жизненно важных интересов населения и активном участии в управлении самих граждан, является одной из неотъемлемых задач любого современного государства» [2. С. 6].

В законодательстве Беларуси и других стран СНГ используются различные названия организационно-правовых форм местной демократии: формы осуществления населением местного самоуправления; формы участия населения в местном самоуправлении; участие граждан в местном самоуправлении; участие членов территориальных громад в решении вопросов местного значения; формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления и т.д.

В Республике Беларусь существует потребность совершенствования законодательства о местном самоуправлении с целью конкретизации форм непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения.

По мнению Г.А. Василевича, «более активно надо развивать местную демократию посредством проведения местных референдумов – как императивных, так и консультативных» [3. С. 14].

Понятие и виды форм участия граждан в местном самоуправлении в Беларуси, РФ и других странах СНГ характеризуются отличительными особенностями, некие одинаковые по названию формы местной демократии имеют различную процедуру реализации и различный состав субъектов муниципально-правовых отношений. Обобщенные формы участия населения в местном самоуправлении содержатся в модельных законах, принятых Межпарламентской Ассамблеей стран-участников Содружества Независимых Государств. Так, в новой редакции модельного закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятого 27 ноября 2015 г., в п. 1. ст. 4 установлено, что граждане государства (участника СНГ) осуществляют свое право на местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления, а в статьях 22–28 закреплена правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания граждан, обращения в органы местного самоуправления.

Согласно ст. 117 Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. Другие формы прямого участия граждан названы в Законе от 4.01.2010 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Бела-

рუსь» в статьях 33–37, причем кроме местных референдумов и собраний предусмотрена только инициатива граждан по принятию решений Совета, а выборы депутатов местных Советов и их отзыв регулируются Избирательным кодексом Республики Беларусь. Обращения граждан в органы местного самоуправления могут направляться в рамках Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Для сравнения, в РФ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019 г.) предусматривает гораздо большее количество форм местной демократии (статьи 22–33). В частности, в белорусском законодательстве отсутствуют такие формы участия населения в решении вопросов местного значения, как публичные слушания, общественные обсуждения, опрос (консультативный) граждан, а также отличается правовой статус территориального общественного самоуправления.

В Беларуси территориальное общественное самоуправление относится к системе органов местного самоуправления, хотя и не обладает государственно-властными полномочиями, а в РФ территориальное общественное самоуправление считается формой осуществления населением местного самоуправления. В тоже время в наших системах местного самоуправления нет специальных монофункциональных округов со статусом муниципальных корпораций (США, Канада) и отсутствуют вспомогательные органы местного самоуправления, такие как сянюнии в Литовской Республике.

В теории муниципального права РФ А.Н. Кокотов и другие авторы, анализируя общественное самоуправление жителей, выделяют две группы форм участия в местном самоуправлении: 1) непосредственное *осуществление* гражданами местного самоуправления; 2) *участие* граждан в осуществлении местного самоуправления [5. С. 219].

К первой группе относятся муниципальные выборы, местный референдум, сход граждан, голосование по отзыву выборных лиц, а вторая группа объединяет собрания и конференции граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, опросы граждан, правотворческую инициативу [5. С. 248].

Отличие форм *осуществления* населением местного самоуправления от форм участия населения в его осуществлении проявляется, по мнению А.А. Уварова, с одной стороны, в императивном значении результата волеизъявления населения, с другой – в консультативном, необязательном его значении [6. С. 39].

Разделяя в целом подходы российских авторов к выделению двух групп или видов форм участия в местном населением самоуправлении, предлагаем отдельно рассматривать третью группу форм участия – инициативы граждан по осуществлению форм местной демократии. Например, граждане иницируют (предлагают) провести местный референдум, но на определенной стадии инициатива не находит дальнейшего развития, и референдум не состоится. В этом случае возможно ли вести речь о непосред-

ственном осуществлении гражданами императивной формы участия в решении самоуправленческих вопросов или нет? В частности, в Республике Беларусь за последний двадцатилетний период не было проведено ни одного местного референдума, хотя инициативы выдвигались. В то же время в Республике Беларусь за последний период осуществлялось поэтапное совершенствование законодательства о местном самоуправлении [4].

Сравнительный анализ белорусского и российского законодательства в области местной демократии позволяет обозначить следующие отличительные особенности: 1) большинство инициатив в Беларуси по реализации форм участия населения в осуществлении местного самоуправления требует поддержки не менее десяти процентов избирателей административно-территориальной единицы, что значительно выше, чем в муниципальных образованиях РФ; 2) регистрация инициативных групп и инициатив по проведению местных собраний, референдумов, общественных обсуждений, по созданию органов территориального общественного самоуправления в Беларуси осуществляется органами местного управления, которые не входят в систему местного самоуправления, а в РФ подобные вопросы регулируются органами самоуправления муниципальных образований; 3) в законодательстве Беларуси отсутствуют процедурные нормы, необходимые для реализации некоторых форм местной демократии.

Для совершенствования конституционно-правовых основ участия населения в осуществлении местного самоуправления Республики Беларусь с учетом муниципального законодательства РФ предлагается разработать Типовой Устав органов местного самоуправления по аналогии с уставами муниципальных образований, в котором необходимо предусмотреть регламентацию форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» дополнить положениями о консультативном опросе, общественных (публичных) слушаниях и местных инициативах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы муниципального права: учебник для магистрантов / отв. ред. Г.Н.Чеботарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 304 с.
2. Андрейченко В.П. Ресурс диалога и объединения усилий// Проблемы управления. 2017. № 1 (63). С. 4–6.
3. Василевич Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития // Проблемы управления. 2018. № 4 (70). С. 11–15.
4. Куневич Г.Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991–2017 гг.). URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/215555> (дата обращения: 29.04.2019).
5. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Н. Кокотова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 444 с.
6. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 320 с.