

Семашко Елена Валентиновна
ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕННОСТЕЙ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Заместитель руководителя – начальник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент,
г. Минск, Республика Беларусь, center@pmrb.gov.by

Местное самоуправление – это ключевой институт социальной государственности. Именно местное самоуправление позволяет при прямом участии населения оказывать существенное влияние на социальную политику государства через социальное обслуживание, оказание социальной помощи. Существенный объем прав граждан в социальной сфере реализуется именно по месту жительства. Кроме того, в условиях местного самоуправления закладываются основы позитивной общегражданской ответственности и солидарности, развивается социальная и демократическая активность людей. Ограничить патернализм и перейти к действенной реализации принципов солидарной ответственности государства и гражданина нельзя без реального местного самоуправления.

В Республике Беларусь законодательство в сфере местного самоуправления характеризуется высокой степенью вмешательства государственного регулирования в местное самоуправление. Такая модель имеет свои преимущества, но и, конечно же, недостатки. Наблюдается не только функциональное, но и организационно-правовое погружение местного самоуправления в государственно-властную сферу, что не способствует развитию демократических институтов социальной государственности, основанной на широком разнообразии самоуправленческих форм самобеспечения людей.

Реализация ценностей социального государства в деятельности местной власти может осуществляться в различных формах, среди которых немаловажное значение имеет принятие нормативных правовых актов. В Республике Беларусь местные органы управления и самоуправления законодательно наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, направленных на регулирование вопросов, имеющих значение для населения соответствующей административно-территориальной единицы.

Право законодательной инициативы предоставлено гражданам ст. 99 Конституции Республики Беларусь. С такой инициативой могут выступить граждане, обладающие избирательным правом, в количестве

не менее 50 тысяч человек. Принципы, формы, гарантии, порядок и условия реализации гражданами права законодательной инициативы подробно регламентированы Законом Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (далее – Закон о законодательной инициативе граждан) [1].

В ст. 117 Основного Закона Республики Беларусь нормотворческая инициатива не упоминается среди других форм прямого участия граждан в государственных и общественных делах. Однако конструкция конституционной нормы имеет открытый характер, а согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон о местном управлении и самоуправлении) местное самоуправление осуществляется, в том числе, через инициативу граждан по принятию решений местных Советов депутатов (далее – инициатива по принятию решений) [2].

Инициативе по принятию решений непосредственно посвящена ст. 35 Закона о местном управлении и самоуправлении. Согласно ей граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в местный Совет депутатов проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений местного Совета депутатов либо их отдельных положений. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в местный Совет депутатов, подлежат обязательному рассмотрению на сессии местного Совета депутатов с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения – опубликованию в местных средствах массовой информации [2].

Анализ положений ст. 35 Закона о местном управлении и самоуправлении позволяет выделить две самостоятельные разновидности или скорее формы инициатив:

1) *Инициатива в виде проекта решения.* При таком варианте реализации права нормотворческой инициативы по аналогии со ст. 6 Закона о законодательной инициативе граждан проект решения местного Совета депутатов должен соответствовать требованиям нормотворческой техники, предъявляемым к содержанию и оформлению проектов нормативных правовых актов (прежде всего, Закону Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» и приложенным к нему Требованиям нормотворческой техники) [3]. Особенностью реализации нормотворческой инициативы в виде проекта решения явля-

ется также обязательность рассмотрения проекта на сессии местного Совета депутатов (*«Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета...»*).

2) *Инициатива в виде мотивированного предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений местного Совета депутатов либо их отдельных положений.* К сожалению, Закон о местном управлении и самоуправлении не содержит требований к оформлению мотивированного предложения, не устанавливает критериев, посредством которых следует оценивать является ли предложение мотивированным. При реализации права законодательной инициативы граждан аналогичная форма инициативы не предусмотрена.

Существующий слишком общий и одновременно фрагментарный характер законодательного регулирования нормотворческой инициативы граждан при осуществлении местного самоуправления вызывает большое количество проблемных вопросов, значительно затрудняющих как понимание, так и применение на практике данной формы местного самоуправления. Выступать с инициативой по принятию решений вправе граждане, однако не уточняется количество граждан, необходимое для того, чтобы соответствующая инициатива могла быть реализована. Термин «граждане», употребленное во множественном числе, позволяет говорить о том, что достаточно, чтобы с инициативой по принятию решений выступило не менее двух граждан. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в местный Совет депутатов, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета. Однако законодателем не оговаривается, на какой по очереди сессии (ближайшей очередной сессии; внеочередной сессии, созываемой для рассмотрения данного вопроса; любой сессии) проект решения должен быть рассмотрен. При такой неясности местный Совет депутатов может не вполне добросовестно исполнить обязанность по рассмотрению проекта решения, внесенного гражданами, включив данный проект в повестку дня не ближайшей сессии, а очередной сессии, проводимой спустя продолжительное время с момента внесения проекта решения на рассмотрение местного Совета депутатов, что, в свою очередь, может сказаться на значимости и актуальности подготовленного проекта решения.

Примеры закрепления отдельных правил осуществления нормотворческой инициативы по вопросам местного значения в актах местных Советов депутатов есть. Так, указание на возможность жителям г. Минска инициировать принятие правовых актов Минского городско-

го Совета депутатов содержится в Уставе г. Минска, утвержденным решением Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 93. Ст. 39 Устава «Правотворческая инициатива жителей города» предусматривает, что жители города, достигшие 18 лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Проекты решений, внесенные жителями в Минский городской Совет депутатов, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании Совета с участием представителей жителей, а результаты рассмотрения – опубликованию в средствах массовой информации.

Таким образом, представляется, что требования к гражданам, наделенным правом инициативы по принятию решений, должны определяться на уровне законодательного акта – Закона о местном управлении и самоуправлении и включать обладание избирательным правом и проживание на соответствующей территории (территории, в рамках которой действует местный Совет депутатов, в который вносится инициатива).

Местное управление и самоуправление, представляя собой комплексное социально-правовое явление, своей основной целью ставит решение вопросов местного значения, проблем, наиболее приближенных к быту населения и характерных для определенной территориальной локализации. Инициатива граждан по решению вопросов местного значения посредством принятия нормативных правовых актов в рамках местного управления и самоуправления также должна заключаться во внесении проекта правового акта или соответствующего мотивированного предложения на рассмотрение как представительных органов граждан – местных Советов депутатов, так и исполнительно-распорядительных органов, полномочия которых лежат в плоскости тактических задач, направленных на устойчивое поступательное социально-экономическое развитие территории, разрешение повседневных бытовых проблем местного населения (названные органы, например, организуют работу по благоустройству, обеспечению надлежащего санитарного состояния, озеленению территорий населенных пунктов; решают вопросы размещения объектов строительства на соответствующей территории; обеспечивают развитие жилищного фонда и жилищного хозяйства; создают условия для обеспечения граждан услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и т.д.).

Местные исполнительные и распорядительные органы в своей деятельности теснейшим образом соприкасаются с местным населением при осуществлении административных процедур и рассмотрении обра-

щений. Создаваемые указанными органами коммунальные предприятия и учреждения предоставляют населению различные услуги: жилищно-коммунальные, бытового обслуживания, образовательные и др. Но главное, что местное управление, будучи формой организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов, осуществляется для решения вопросов местного значения исходя не только из общегосударственных интересов, но и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Включение местных исполнительных и распорядительных органов в состав адресатов нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения будет способствовать развитию гражданского общества, инициативных начал непосредственной демократии на местном уровне. При этом нормотворческая инициатива, которая будет охватывать как местные Советы депутатов, так и местные исполнительные и распорядительные органы, сохранит черты института местного самоуправления, поскольку представляет собой лишь предложение местного населения, связанное с его интересами, вытекающими из проживания на соответствующей территории, по решению (а не само решение) вопросов местного значения, которые разрешаются как местными Советами депутатов – органами местного самоуправления, так и местными исполнительными и распорядительными органами – органами местного управления.

Библиографический список

1. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г., № 248-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2019.
2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.