

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ

Рассматриваются вопросы правотворческой деятельности местных Советов депутатов Республики Беларусь. Обращается внимание на пробелы в законодательстве, регулирующем процедуру правотворческого процесса. Автором предлагаются направления совершенствования законодательства по исследуемым вопросам.

Современную систему нормативных правовых актов Республики Беларусь невозможно представить без актов местных Советов. Издание правовых актов местными Советами обусловлено публично-правовым характером их деятельности. Согласно ст. 122 Конституции Республики Беларусь [1] 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 [2].

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 - 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 данного доклада остановимся на следующих вопросах правотворчества местных Советов депутатов Республики Беларусь: 1) принципы правотворчества; 2) процедура (порядок) правотворческого процесса; 3) субъекты правотворческой инициативы

Основные принципы нормотворческой деятельности закреплены в ст. 7 действующего Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Полагаем, правотворческая деятельность местных Советов депутатов должна базироваться не только на принципах правотворчества, но и на принципах местного самоуправления, изложенных в Европейской Хартии местного самоуправления [3] и в ст. 3 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [4].

Как отмечает В. Н. Бибило, в цивилизованных государствах правотворческая деятельность основывается на принципах демократизма, законности, гуманизма, профессионализма, гласности [5, с. 133].

В частности, демократизм в правотворчестве проявляется в учете общественного мнения. При принятии своих решений Совет должен учитывать мнение населения, но проблема заключается в том, что в законода-

тельстве отсутствуют организационно-правовые формы и способы выявления мнения населения по вопросам компетенции соответствующего Совета. В этой связи предлагается с учетом муниципального законодательства Российской Федерации использовать такие формы как консультативный опрос или общественные слушания в Совете, инициированные населением.

Процедура принятия нормативных правовых актов местными Советами депутатов закреплена в общем виде в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Так, л. 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».

Содержание названных статей позволяет сделать вывод, что основным документом, регулирующим правотворческую деятельность Совета, является регламент Совета.

Как правило, регламенты местных Советов содержат следующие основные стадии принятия решений на сессиях Совета: подготовка проектов решений Совета и ознакомление с ними депутатов; рассмотрение проектов решений в профильных постоянных комиссиях Совета; внесение проектов решений Совета на рассмотрение сессии 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.

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.

По кругу субъектов правотворческой инициативы регламенты также отличаются. В качестве образца приведем регламент Мингорсовета, согласно ст. 52 которого предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты Совета, председатель Минского горисполкома, администрации районов Минска, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, граждане [6].

Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст. 35 выделяет две разновидности правотворческой инициативы населения: 1) вносить в Совет проекты решений; 2) вносить в Совет моти-

Г

вированные 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 белорусского законодательства о местном самоуправлении позволяет выделить порядка пятнадцати видов местных инициатив избирателей по вопросам местного значения [7, с. 19]. Полагаю, все названные вопросы могут быть урегулированы в Типовом Уставе административно-территориальной единицы (АТЕ) или отдельном Законе «О порядке реализации местных инициатив».

В Модельном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления», принятом 27 ноября 2015 г. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств, в п. 2 ст. 3, предусмотрены требования к Уставу местного сообщества, причем, устав рассматривается как необходимый элемент правовых основ местного самоуправления. В Уставе определяются в т. ч. виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу решений органов местного самоуправления [8].

Интересным представляется опыт унификации муниципальных уставных норм в Республике Молдова. В Законе «О типовом статуте села (коммуны), города (муниципия)» определяются условия участия жителей села (коммуны) в разработке проектов муниципальных правовых актов [9].

В соответствии со ст. 22 Закона Респу блики Польша от 8 марта 1990 г. (в ред. от 19.12.2017 г.) «О тминном самоуправлении» Совет гмины своим решением принимает Устав гмины, в котором регламентируются порядок реализации компетенции Совета и рассмотрения инициатив населения [10]. Для примера обратимся к Уставу г. Белостока. Согласно ст. 25 приложения № 3 к названному Уставу с инициативой внесения проекта решения в Совет могут выступить: 1) комиссии Совета; 2) группа не менее 5 депутатов; 3) президент города; 4) председатель Совета; 5) депутатские клубы; 6) группа не менее 1000 жителей, обладающих избирательным правом [11]. Далее, в статьях 25-38 подробно с указанием сроков регламентирована процедура реализации правотворческой инициативы населения.

На основе проведенного анализа законодательства о правотворчестве представительных органов местного самоуправления Беларуси и зарубежных стран предлагается с целью совершенствования правотворческого процесса местных Советов депутатов Беларуси:

- внести дополнение в ст. 11 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», предусмотрев принятие местными Советами Уставов административно-территориальной единицы, содержащих порядок реализации местных инициатив;

- разработать «Типовой Устав административно-территориальной единицы Республики Беларусь»;
- в регламентах местных Советов предусмотреть в качестве факультативных стадий правотворческого процесса Советов общественные обсуждения и общественные слушания.

Список литературы

1. Конституция Республики Беларусь ; с изм. и доп., принятыми на референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. - Минск : Над. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016.-62 с.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 : в ред. от 02.07.2009 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Над. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.
3. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] : [совершено в Страсбурге 15.10.1985 г.] // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. - Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>. - Дата доступа: 10.01.2019.
4. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 : в ред. от 09.01.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Над. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.
5. Бибило, В. И. Теория государства и права / В. Н. Бибило. - Минск : Право и экономика, 2015. -206 с.
6. О Регламенте Минского городского Совета депутатов [Электронный ресурс] : Решение Минского городского Совета депутатов, 23 июня 2010 г., № 35 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Над. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.
7. Куневич, Г. Г. Территориальное общественное самоуправление в Беларуси / Г. Г. Куневич. - Минск : Право и экономика, 2012. - 108 с.
8. Об общих принципах организации местного самоуправления [Электронный ресурс] : Модельный закон : Постановление МПА СНГ, 27 нояб. 2015 г., №43-11 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. - Минск, 2019.
9. О типовом статуте села (коммуны), города (муниципия) [Электронный ресурс] : Закон Респ. Молдова, 6 нояб. 2003 г, № 436-XV : в ред. от 21.09.2017. - Режим доступа: <http://base.spinform.ru>. - Дата доступа: 09.01.2019.
10. О samorz[^]dze gminnym [Электронный ресурс] : Ustawa Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 marca 1990 г. : zmiany z dnia 19.12.2017 г. - Режим доступа: <http://www.abc.com.pl>. - Дата доступа: 08.01.2019.
11. Statut miasta Białegostoku [Электронный ресурс] : Uchwała Rady miasta Białystok, z dnia 27 marca 2017 г. - Режим доступа: http://www.bip.bialystok.pl/akty_prawne/ - Дата доступа: 09.01.2019.

The article discusses the law-making activities of local Councils of Deputies of the Republic of Belarus, draws attention to gaps in the legislation governing the procedure of the law-making process. The author suggests directions for improving the legislation on the issues studied.

Куневич Георгий Георгиевич, старший преподаватель кафедры конституционного права Белорусского государственного университета.