

ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

ОБ АКТИВИЗАЦИИ САМОУПРАВЛЕНЧЕСКИХ НАЧАЛ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Г.А. Василевич

*заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент НАН Беларуси,
Заслуженный юрист Республики Беларусь*

В Республике Беларусь есть необходимая законодательная основа для развития местного самоуправления: в Конституции предусмотрена соответствующая глава, где имеется ряд статей, касающихся организации органов местного самоуправления. Действует закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», ряд законодательных актов, посвященных функционированию системы местного самоуправления. Тот факт, что местное самоуправление выделено в нашей Конституции в самостоятельную главу, свидетельствует об организационной обособленности этого звена государственного механизма управления общественными делами.

На самом высоком государственном уровне неоднократно отмечалось, что мощные местные Советы депутатов, наряду с молодежными, профсоюзными организациями, должны стать основой гражданского общества Беларуси. То, что местное самоуправление является одной из основ развития демократии в Беларуси, подтверждается многочисленными упоминаниями местного самоуправления в актах текущего законодательства: в том или ином контексте оно упоминается почти в 30 тысячах актов.

Отметим, что Беларусь имеет определенные традиции развития местного самоуправления. Достаточно часто в литературе обращается внимание на сельские общины как одно из проявлений местного самоуправления. Наряду с ними, начиная с X-XII вв., развивались городское самоуправление, которому «была присуща своя судебная система, налоговые правила, свободные выборы органов управления, предоставление князем привилегий [1].

Этот процесс был динамичным и был обусловлен не только экономическими, но и политическими факторами. Так, в целях получения государством (ВКЛ) поддержки со стороны населения в условиях угрозы его распада все больше поселений получали магдебургское право: в начале 90-х гг. XVIII в., «на этнических землях Беларуси имелось около 120 поселений с магдебургской правовой системой» [1].

Профессор Т. И. Довнар, оценивая выдаваемые городам Беларуси привилегии на магдебургское право, отмечала зависимость организации и полномочий местных органов власти от государственно-правового положения

территориальной единицы в составе государства, сложившихся обычаев, воли владельцев земель [2, с. 10, 16].

С получением привилегия (магдебургского права) на самоуправление населенный пункт приобретал автономию в решении вопросов развития предпринимательства, в частности в развитии русских ремесел и промыслов [3, с. 10]. Однако процесс развития местного самоуправления не шел «по нарастающей». После вхождения белорусских земель в состав Российской империи сфера полномочий местного самоуправления сужалась, и в 1830-1840 гг. магдебургское право в Беларуси было ликвидировано. Восстановление местного самоуправления началось после земской реформы, то есть подписания 1 января 1864 г. Александром II Указа о введении губернских и уездных земских учреждений в России.

На землях Беларуси существовали различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения. В дореволюционный период 1917 года, особенно после отмены крепостного права, важное значение имели сельские (крестьянские) общины.

В советской юридической литературе местное самоуправление часто идеализировали. Не отвергая полностью все позитивное, что было в тот период, заметим, что коллегиальные представительные органы (Советы) в значительной степени находились под влиянием партийных инстанций и исполнительной власти. Уже в первые годы советской власти М. Рейснер отметил превращения, как он писал, «совдепии» в «исполкомую» [4, с. 123]. Официально система народовластия предполагала единство Советов всех уровней, их полновластие и верховенства в системе государственной власти. Преимуществом этого считалось устранение конфликта между центром и местной властью.

С обретением Республикой Беларусь своей государственности стало активно развиваться и местное самоуправление, которое часто называют демократией малых пространств. В настоящее время действует Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 108-З (ред. от 18.12.2019) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Однако потенциал и активность местных Советов депутатов как представительных органов народа, к сожалению, в последние годы снизились. Можно слышать претензии по поводу того, что местные Советы депутатов проявляют недостаточно инициативы, находятся в тени местных исполнительных и распорядительных органов.

В российской научной литературе высказана близкая нам позиция, что местное самоуправление в условиях правового государства «становится особенностью внутренней организации государственной власти» [5, с. 94]. К сожалению, в монографии под редакцией Т.Д. Зражевской наряду с указанной позицией отмечено, что факт не вхождения местного самоуправления в систему государственной власти в то же время не означает его полное обособление [5, с.106].

Следует различать в системе органов местного самоуправления те коллегиальные органы, которые имеют двойственную природу (Советы депутатов), они реализуют полномочия от имени государства и одновременно являются органами местного самоуправления. Наряду с Советами депутатов есть иные общественные структуры, занятые местным самоуправлением – органы общественного территориального самоуправления. Однако и им государством могут быть переданы некоторые полномочия, например, добровольным народным дружинам – полномочия по поддержанию общественного порядка, наблюдательным комиссиям, товарищеским судам.

В настоящее время в Беларуси существует 1309 местных Советов депутатов, в том числе 7 регионального (области и город Минск), 128 базового уровня (районы и города областного подчинения) и 1274 первичного уровня (сельсоветы, поселки, города районного подчинения). Всего в местных представительных органах работает около 20 тысяч депутатов, из них около 14 тысяч – депутаты Советов первичного уровня, то есть наиболее приближенные к населению.

На середину 2018 года в республике было создано более 32 тысяч органов территориального общественного самоуправления, в состав которых входило около 58 тысяч человек. При этом в коллегиальных ОТОС работает 8 тысяч 532, а единоличных (обычно – это старосты) – 23 тысячи 695 человек.

По сути, эти две ветви местного самоуправления взаимодополняют друг друга, должны работать во взаимодействии для решения общих вопросов, важных для местного населения.

Формируются местные Советы депутатов по мажоритарному принципу. Причем избирательное законодательство в этом отношении постоянно менялось в сторону признания выборов состоявшимися в пользу сокращения необходимого количества участников. Это, на наш взгляд, свидетельствует о некотором неблагополучии, апатии избирателей, что всегда ранее было предметом критики западных демократий. Необходимо повысить авторитет местных Советов депутатов, чего можно добиться, используя, по меньшей мере, два направления: 1) повысить статус местных Советов посредством расширения полномочий; 2) изменить систему и содержание выборов, перейдя к мажоритарной или смешанной системе; в этом случае политические партии могут вдохнуть новые импульсы в работу местных коллегиальных представительных органов власти.

В этой связи нами предлагается снизить возраст до 16-17 лет для участия граждан в собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты местных Советов депутатов. Действующая редакция Конституции (ст.64) увязывает возраст 18 лет с правом избирать. Но выдвижение кандидатов, на наш взгляд, можно считать прямо не относящимся к избранию депутатов. Аналогичное право (выдвижение кандидатов) можно было предусмотреть и для сбора подписей в пользу соответствующего кандидата. С учетом времени функционирования

(например, не менее года) ОТОСов и их численности можно было наделить ОТОСы правом выдвижения кандидатов в депутаты.

Все эти меры способствовали бы активизации избирательного процесса, усилению конкуренции между кандидатами, а значит прохождению в Совет наиболее подготовленных и пользующихся доверием избирателей лиц.

Одной из форм непосредственной демократии являются собрания граждан. Созываются они местными Советами депутатов. Согласно законодательству правом принимать участие в их работе обладают граждане, достигшие 18 лет. Полагаем, что также можно было снизить возраст до 16-17 лет для участников таких собраний.

Полезно было бы принимать на региональном уровне хартии или программы развития местного самоуправления на региональном уровне. Безусловно, в них не должно быть положений, противоречащих актам законодательства, обладающим более высокой юридической силой, включая Конституцию. Такого рода хартии помогают адаптировать «к местным условиям» многочисленные законоположения, представляют их в благоустроенном виде, логическом изложении, сопровождают необходимыми комментариями и таким образом облегчают работу с законодательством, оказывают содействие возникновению у населения правильных и достаточно полных представлений о том, как построен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и принимать участие в его работе» [6, с.128]. Полагаем, что введение такого рода практики (принятия хартий) имеет позитивный потенциал для расширения самоуправленческих начал. Такого рода хартии должны приниматься коллегиальными представительными органами – местными Советами депутатов с участием представителей органов территориального общественного самоуправления, функционирующими не менее шести месяцев до принятия указанного юридического документа.

В хартиях можно ставить задачи по развитию местного самоуправления. Альтернативой хартиям могут быть программы по развитию местного самоуправления, в которых может быть акцентировано внимание по поддержке органов территориального общественного самоуправления, включая предоставление субвенций, проведение конкурсов на реализацию социально значимых проектов среди ОТОСов. В Российской Федерации такая практика складывается [7, с. 371–372].

Преимуществом местного самоуправления является то, что оно балансирует государственную власть по вертикали и горизонтали. Если государственная власть стремится создать для всех равные условия жизни, то органы местного самоуправления заботятся о населении, проживающем на соответствующей территории. Такой дух конкуренции стимулирует все представительные и иные органы действовать в интересах людей. Вертикальная организация власти проявляется в том, что органы местного самоуправления являются элементом публичной власти.

Объем полномочий местных Советов депутатов свидетельствует об их более высоком статусе в системе местных органов власти, так как они принимают или утверждают основополагающие документы для развития соответствующей административно-территориальной единицы. Зарубежный опыт также показывает, что посредством принятия своих решений об утверждении программ, бюджете и отчете о его исполнении, установлении местных налогов и споров, определении режима коммунальной собственности можно активно воздействовать на исполнительную власть в интересах проживающего на соответствующей территории населения.

Дальнейшие шаги для обеспечения более тесной связи местных органов с населением надо обеспечить, используя информационные технологии. Здесь потенциал еще полностью не задействован. Более основательными должны быть сайты местных Советов, полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях. Информационные технологии могут быть использованы для сбора подписей под публичной инициативой по вопросам общественного значения, публичного обсуждения проектов решений. Полагаю, что на законодательном уровне следовало бы закрепить требование о размещении программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы, а также принятие сводной программы Совета депутатов с учетом предвыборных обещаний.

Полезным было бы участие представителей ОТОСов в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета. Здесь могут быть задействованы координационные районные советы ОТОСов. Вообще полезным было бы реализовать идею так называемых больших местных Советов, в работе которых при решении наиболее важных вопросов, например утверждении программ, местного бюджета, отчета о его исполнении, принимали бы участие не только депутаты, но с правом совещательного органа члены ОТОС, а также члены общественных консультативных советов, создаваемых из представителей организаций, расположенных на территории АТЕ.

Назрела пора создания предусмотренной статьей 7 закона о местном управлении и самоуправлении Национальной ассоциации местных Советов депутатов. Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений полезно было предусмотреть в Избирательном кодексе возможность проведения выборов в местные Советы, например в областные, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

Известно, что для участия в референдумах лицо должно обладать избирательным правом. Зарубежный опыт свидетельствует, что для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни (референдумы обычно для этих целей и проводятся) иногда общеустановленный возраст при проведении референдума снижается на год-два. На первый взгляд, статья 76 Конституции исключает какие-либо варианты отходы от ее

предписаний. Однако известны различные виды референдумов, например, императивные и консультативные. Полагаем, что посредством дачи Парламентом официального толкования указанной конституционной нормы можно было разрешить молодым людям, старше 16 лет, принимать участие в консультативных референдумах.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Отметим, что до настоящего времени в законодательстве Республики Беларусь отсутствует порядок реализации такой инициативы гражданами. Данный пробел должен быть устранён, в том числе в направлении улучшения ситуации с реализацией права молодёжи на участие в управлении делами общества и государства.

С указанным выше вопросом связан вопрос о праве несовершеннолетних лиц направлять свои обращения в государственные органы и должностным лицам. Здесь следует более основательно решить данный вопрос в законе об обращениях граждан и юридических лиц. В частности, предоставить общее право на обращение с 10 лет, право оценивать необходимость ответа, его форму и возможного контакта с родителями по поводу письма предоставить руководителю организации. Обращение, поступившее от лица, достигшего 14 лет, должно быть рассмотрено в общем порядке.

Библиографический список

1. Сидорчук, В.К. История права о местном самоуправлении Беларуси. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/34023/1/BA.pdf>. – Дата доступа: 10.03.2020.
2. Дагаворы і граматы як крыніцы беларускага феадальнага права / Я. Юхо, А. Абрамовіч, Т. Доўнар, У. Сатолін. - Мінск, 2000. – 128 с.
3. Круталевич, В.А. На путях национального самоопределения: БНР - БССР - Республика Беларусь / В.А. Круталевич. - Минск, 1995. - 140 с.
4. Райснер, М.А. Государство буржуазии в РСФСР / М.А. Райснер. - М.; Прага, 1923. - 327 с
5. Становление гражданского общества. Личность, самоуправление, власть : Монография / Под ред. проф. Т.Д. Зражевской. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2002. – 368 с.
6. Барабашев, Г.В. О хартии местного самоуправления в США . Государство и право. – 1994. – № 5. – С.126–133.
7. Карлов, А.С. Территориальное общественное самоуправление: проблемы и перспективы развития. – Выборы и иные формы непосредственной

демократии в системе местного самоуправления : модернизация, эффективность, ответственность : материалы Международной научно-практической конференции (г.Самара, 2-5 июня 2011 г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. – Самара: Изд– Самарский университет, 2012. – С. 370–375.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ПОСЛАНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Н.А. Карпович

*заместитель Председателя Конституционного Суда
Республики Беларусь,
доктор юридических наук, профессор*

Конституция Республики Беларусь как общественный договор об устройстве общества и государственной власти определяет статус человека в этом обществе, его основные права, свободы и гарантии их реализации, соответствующие главные цели и задачи государства во всех сферах его функционирования и на всех уровнях управления. В современных условиях можно констатировать особую значимость последовательного воплощения в жизнь конституционной модели общественных отношений. На прочной конституционной основе действует авторитетная государственная власть, утверждается баланс социально-политических и иных интересов, развивается конструктивное взаимодействие государства, общества и отдельных его членов.

На обеспечение соответствия норм законов и иных нормативных правовых актов букве, духу, смыслу и содержанию положений Конституции направлены заключения и решения Конституционного Суда Республики Беларусь. В концентрированном виде деятельность Конституционного Суда по реализации возложенных на него Конституцией и законом полномочий отражается в его ежегодных посланиях Президенту Республики Беларусь и палатам Национального собрания Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь. В основе излагаемых в данных посланиях выводов и предложений Конституционного Суда находится признание того, что конституционные нормы, провозглашающие принципы и ценности демократического социального правового государства, являются также главным инструментом успешного его построения при условии неукоснительного их соблюдения.

Закрепляя экономические основы конституционного строя, права и свободы граждан в экономической и социальной сферах, включая право каждого на достойный уровень жизни, Конституция определяет цели и основополагающие задачи социально-экономического развития Республики