3. Чихладзе, Л.Т. Местное самоуправление и местное управление в странах – участниках СНГ: теория, практика и тенденции развития. Автореф. диссерт. на соиск. уч. звания д. ю. н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://emsu.ru/face/dissert/davtoreferat_chihladzelt.pdf. – Дата доступа: 11.11.2020.

4. Актуальные проблемы муниципального права: учебник/ под ред. Л.Т.Чихладзе, Е.Н.Хазова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 559 с.

ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

А.И. Курак

*доцент кафедры конституционного права и международного права Академии
управления при Президенте Республики Беларусь,
кандидат юридических наук, доцент*

Как известно, содержание понятия «суверенитет» (от латинского «*suverenus*») было разработано еще в XVI в. французским философом Ж. Боденом, который суверенитетом обосновывал неограниченную власть монархов. Однако уже в XVII – XVIII вв. учение о суверенитете стало использоваться в целях утверждения демократической концепции государства.

Что же касается нашей страны, то здесь институт народовластия получил правовую основу с принятием 27 июля 1990 года Декларации о государственном суверенитете БССР [1]. В дальнейшем он нашел закрепление в ряде статей Конституции, принятой 15 марта 1994 года [2]. Так, в ее ст. 3 прямо отмечается, что единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ, который осуществляет свою власть как непосредственно, так и через представительные и иные органы. Как справедливо отмечает известный отечественный ученый Г.А. Василевич «весь смысл Конституции, ее цель – обеспечить торжество добра и справедливости, что присуще такому творцу истории, как народ» [3, с. 15]. Конституционные положения, касающиеся народовластия, нашли свое дальнейшее развитие в текущем законодательстве.

Исходя из того, что высшей формой непосредственной (прямой) демократии является референдум, начнем вести речь именно с него. Что касается республиканских референдумов, то они, как известно, неоднократно проводились в Беларуси. Практики же местных референдумов в республике до сих пор не имеется, хотя действующее законодательство их предусматривает. Использование местных референдумов могло бы стать одним из важных средств развития народовластия, усиления роли и активности населения в решении вопросов местного значения, повышения авторитета, доверия и уважения к органам власти.

Ведя речь о референдуме, хотелось бы затронуть два момента. Первое. В соответствии с Избирательным кодексом юридическую силу референдума определяет орган, его назначающий как по собственной инициативе (в отношении республиканского референдума – Президент Республики Беларусь, в отношении местного – соответствующий Совет депутатов), так и по инициативе граждан [4, ст.ст.124; 127]. Однако, логично предположить, что если с инициативой о проведении референдума выступают граждане, то они будут заинтересованы в положительном решении выносимого на референдум вопроса. Но орган, назначающий референдум, вопреки их желанию может определить его как консультативный, т.е. не имеющим обязательного юридического значения. На наш взгляд, подобная ситуация в определенной мере не согласуется с конституционным положением об источнике власти. *Второе.* Немаловажным обстоятельством, сдерживающим интерес граждан к инициированию референдумов, является тот факт, что финансирование расходов, связанных со сбором подписей в поддержку предложения о проведении референдума и проведением агитации по инициированию референдума, осуществляется за счет средств фонда самой инициативной группы [4, ст.ст.114-1;128-1]. Как нам представляется, порядок финансирования мероприятий, связанных с проведением референдума не должен зависеть от того, кто выступает в качестве инициаторов его проведения – органы власти либо граждане.

Одной из форм непосредственной демократии выступают также республиканские и местные собрания граждан, которые в соответствии со ст. 3 Закона «О республиканских и местных собраниях» созываются для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения [5]. Предстоящая реформа конституционного законодательства не может не коснуться и данного Закона, который требует коренного пересмотра, и прежде всего, в плане придания этим собраниям более значимого статуса, повышения их роли в жизнедеятельности государства и решении вопросов местного значения. Ныне же их полномочия, и прежде всего местных собраний, сводятся по сути к ничему не значащим положениям, типа рассматривают, обсуждают и т.п. К примеру, одним из формальных полномочий местных собраний является оценка деятельности органов местного управления и самоуправления. Однако Закон не содержит ни критериев оценки этой деятельности, ни ответа на вопрос, какие последствия могут наступить для данных органов, если, например, собрание признало их деятельность не удовлетворительной? Определенным сдерживающим фактором для реализации права граждан на возможность инициирования местных собраний (как и местных референдумов, о чем говорилось выше) является то обстоятельство, что Закон устанавливает неодинаковый подход к финансированию подготовки и проведения этих собраний применительно к их инициаторам, т.е. Советам депутатов и гражданам. Во втором случае финансирование осуществляется за счет средств самих граждан (ст. 7).

Отметим еще два момента, которые следовало бы учесть при совершенствовании рассматриваемого Закона. Первое. Согласно ст. 13 Закона, местные собрания могут проводиться на территории административно-территориальной единицы или ее части (территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) (ст.13). А как быть, если какой-то вопрос актуален для граждан, проживающих на территориях двух или нескольких административно-территориальных единиц? Необходимо, чтобы и этот случай нашел отражение в Законе. Второе. Статья 3 Закона определяет республиканские и местные собрания в качестве основной формы непосредственной демократии. На наш взгляд, использованное здесь слово «основной» является не совсем удачным, поскольку оно в определенной мере перекликается с определением референдума, как «важнейшей» формы непосредственной демократии.

Требует законодательного урегулирования и вопрос, касающийся республиканских собраний в плане изменения их названия. Дело в том, что проводимые на общенациональном уровне собрания именуется как «Всебелорусские народные собрания». Представляется, что такое название является более приемлемым, поскольку оно ассоциируется с институтом народовластия. Можно рассмотреть и другой, возможно даже более приемлемый вариант, который исключает необходимость наличия Закона «О республиканских и местных собраниях». Как нам представляется, заслуживает внимания предложение о придании Всебелорусскому народному собранию конституционной основы. В этом случае логично предположить, что положения Конституции, касающиеся данного собрания, должны найти свое развитие в Законе «О Всебелорусском народном собрании». При таком подходе встает вопрос, а как же тогда быть с местными собраниями? Лучшим вариантом было бы включить положения о них в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [6].

Дальнейшее развитие местного самоуправления не возможно без повышения статуса Советов депутатов, как представительных органов власти на местах и центрального звена местного самоуправления. К примеру, Советам депутатов можно было бы передать право избрания судей соответствующих судов общей юрисдикции, которые в данный момент назначаются на должность Президентом. Им можно было бы предоставить и право избрания председателей исполнительных комитетов, которые, в зависимости от их уровня, ныне назначаются Президентом единолично либо по согласованию с ним. Возможность реализации сказанного обуславливается рассматриваемой необходимостью передачи некоторых полномочий от Президента другим органам власти.

Хотелось бы затронуть и еще один момент, касающийся Советов депутатов. Как известно, при Совете Республики функционирует Совет по взаимодействию органов местного самоуправления. О возможности наличия данного Совета говорится в Законе «О местном управлении и самоуправлении в

Республике Беларусь» (ст. 8). В то же время ст. 7 данного Закона допускает возможность создания Национальной ассоциации местных Советов депутатов. В таком случае будет ли необходимость наличия указанного Совета при Совете Республики? На наш взгляд, вряд ли, поскольку его функции в значительной мере станут перекликаться с функциями Национальной ассоциации местных Советов.

С учетом необходимости дальнейшего развития института народовластия, и прежде всего на местном уровне, полагаем целесообразным в названии Закона «О местном управлении и самоуправлении» указанные в нем институты поменять местами. Логичность такого подхода вытекает из того, что правовой статус Советов депутатов более значим, чем статус исполнительных комитетов. В качестве доказательств этого можно привести ряд примеров. Однако в случае принятия решения об избрании руководителей исполнительных и распорядительных органов базового, а в дальнейшем может быть и областного уровня, будет логичным разработать данный Закон в новой редакции, исключив из его названия институт «управления».

При работе над совершенствованием законодательства в области местного самоуправления представляется важным уделить внимание развитию и такой формы народовластия как правотворческая инициатива граждан, потенциал которой ныне практически не востребован. Выскажем по данному вопросу буквально несколько наших пожеланий. Первое. Было бы желательным, что бы с правотворческой инициативой граждане могли обратиться не только в Совет депутатов, как это имеет место сегодня, но и в исполнительные комитеты (местные администрации). Включение последних в состав адресатов правотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения будет способствовать развитию инициативных начал непосредственной демократии на местном уровне. Второе. Представляется целесообразным уточнить в Законе о местном управлении и самоуправлении, что инициатива должна быть не только в рамках вопросов местного значения, но и в пределах предоставленных соответствующему местному Совету и исполнительно-распорядительному органу полномочий (в случае распространения на последних правотворческой инициативы граждан). Третье. При анализе положений Закона о местном управлении и самоуправлении в инициативе по принятию решений можно выделить две самостоятельные формы инициатив граждан: в виде проекта решения и в виде мотивированного предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений местного Совета депутатов либо их отдельных положений. Однако, что касается мотивированных предложений, то Закон не содержит требований к их оформлению, не регламентирует, какие элементы должно содержать предложение и посредством каких параметров следует оценивать, является предложение мотивированным или нет.

В завершение отметим, что проблема института народовластия сложна и многогранна. Каждая из его форм требует глубокого всестороннего анализа.

Библиографический список

1. О государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики : Декларация Верховного Совета Белорусской ССР, 27 июля 1990 г., № 193-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.09.1991 г., № 1085-ХП // Вед. Верх. Совета Респ. Беларусь. – 1991. – № 31. – Ст. 536.
2. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2016. – 62 с.
3. Василевич, Г.А. Народ – источник государственной власти// Государство. Демократия. Закон: сб. науч. ст., посвящ. 80-летию проф. А. А. Головкич / редкол. Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2005. – 317 с.
4. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 11 фев. 2000 г.: принят Палатой представителей 24.01.2000 г. : одобр. Советом Респ. 31. янв. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. О республиканских и местных собраниях [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 12 июля 2000 г.,: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2018 г., № 348-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.
6. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 108-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2016 г., № 348-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Д.А. Лагун

*доцент кафедры теории и истории государства и права
юридического факультета Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

Заявленная в Республике Беларусь работа по проведению конституционной реформы имеет своей целью принятие новой конституции и, в том числе, реализацию вытекающих из нее преобразований системы органов государства и общественных институтов.

Одна из ведущих ролей в развитии будущего страны должна быть отведена Парламенту, представленному в обновленном виде. Усиление статуса законодательного органа, повышение его значения в формировании обновленной государственности Республики Беларусь, стабилизации правового