

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

И. В. Шахновская

*заведующий кафедрой конституционного и уголовного права
юридического факультета Полоцкого государственного
университета имени Евфросинии Полоцкой,
кандидат юридических наук, доцент
irochka15012@yandex.ru*

В статье рассматриваются особенности и принципы деятельности местного самоуправления в цифровую эпоху. Рассматривается содержание принципов цифровизации, транспарентности, гласности, информационной открытости в деятельности органов местного самоуправления, определяются основные задачи цифровизации местного самоуправления. Уделяется внимание негативным аспектам цифровизации местного самоуправления, в частности, тенденции сближения органов местного самоуправления и государственной власти.

Ключевые слова: цифровизация; местное самоуправление; умный город; цифровое развитие; местные Советы депутатов; онлайн трансляции.

Местное самоуправление в Республике Беларусь следует рассматривать сквозь призму двух важнейших организационных форм: 1) система органов местного самоуправления (местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления); 2) форма организации и деятельности населения соответствующей АТЕ (местные собрания, местные референдумы и др.).

Население АТЕ является носителем прямой демократии в различных формах:

- 1) население АТЕ в целом как единый субъект;
- 2) инициативные группы граждан в рамках АТЕ (с фиксированным количеством граждан либо в процентном отношении к населению всей АТЕ);
- 3) часть АТЕ (совокупность граждан), количественный состав которой не регламентирован законодательством;
- 4) индивидуальное участие граждан АТЕ.

Население АТЕ в целом как субъект конституционно-правовых отношений участвует в проведении местных референдумов и местных собраний. Такие формы являются основными формами прямой демократии на местном уровне и основными формами местного самоуправления в Республике Беларусь. Кроме того, населению АТЕ (избирателям) принадлежит право возбуждения вопроса об отзыве депутата.

Инициативные группы граждан в рамках АТЕ в зависимости от цели создания подразделяются на следующие виды:

- 1) инициативные группы по выдвижению кандидата в депутаты местного Совета депутатов (количественный состав членов инициативной группы от 3 до 10 человек);
- 2) участие населения областей и населения г. Минска в составе инициативной группы по инициированию проведения республиканского референдума (количественный состав – не менее 100 человек);

3) инициативные группы по проведению местного референдума (количественный состав различается в зависимости от вида АТЕ);

4) инициативные группы по проведению местных собраний.

Совокупность граждан АТЕ наделена правом участия в свободном и всестороннем обсуждении предвыборных программ кандидатов в Президенты, в депутаты Палаты представителей, местные Советы депутатов; правом проведения агитации за или против кандидата.

Части АТЕ (территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) наделены правом на осуществление территориального общественного самоуправления. В отношении части АТЕ предусмотрено также право проведения местных собраний на соответствующей территории.

Совокупность граждан АТЕ обладают правом направлять коллективные обращения в государственные органы. Отдельные граждане АТЕ наделены такими правами как право на участие в местном собрании; на участие в местном референдуме; на участие в территориальном общественном самоуправлении; право направлять обращения в государственные органы, в том числе, в электронной форме.

Вторая форма местного самоуправления определяет отдельного субъекта конституционно-правовых отношений – население соответствующей АТЕ, которое обладает правом участвовать в принятии решений местного значения. Самоуправление может осуществляться как в единоличной (например, направление электронных обращений с предложениями о развитии местной территории), так и в коллегиальной форме (инициативы граждан, проведение местных собраний). В последних научных исследованиях выделяется новый элемент конституционно-правового статуса данного субъекта – «право на цифровое самоуправление».

Определение организационно-правовых форм местного самоуправления позволяет сформулировать некоторые аспекты цифровизации местного самоуправления, подлежащие оценке:

1) внедрение и реальное использование цифровых технологий в деятельности органов местного самоуправления (местных Советов и органов территориального общественного самоуправления);

2) наличие механизмов участия населения в управлении делами общества на местной территории, степень вовлеченности населения в решение практических задач.

В условиях цифровизации важное значение для исследования занимают принципы деятельности местного самоуправления, особенности их содержательного переосмысления под воздействием цифровых технологий. Одним из принципов нормотворческой деятельности, в том числе, органов местного самоуправления является принцип цифровизации. К практической реализации данного принципа ряд авторов относится весьма скептически, обуславливая свою позицию ограниченным применением информационных технологий в различных регионах. В целом такие подходы направлены на сохранение традиционного нормотворчества с привлечением цифровых инноваций [2].

В научных исследованиях актуальным стало раскрытие принципа открытости и транспарентности в деятельности органов местного самоуправления. При этом содержание данных принципов не носит синонимичного характера. В частности, ряд авторов склоняется к такой позиции, что принцип открытости предполагает представление информации о деятельности и решениях местных органов. Принцип информационной открытости получил законодательное закрепление в Российской Федерации в Федеральном Законе

«Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Сущность информационной открытости состоит в доступности для населения информации, созданной в пределах своих полномочий органами местного самоуправления, в том числе, к муниципальным правовым актам, устанавливающим структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления, иной информации, касающейся деятельности местных органов.

В то же время с транспарентностью связываются также вопросы открытости к взаимодействию с населением, проведение общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, достоверность предоставляемой информации [10].

Принцип гласности в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления заключается, по большей части, в вынесении на публичное обсуждение на «Правовом форуме Беларуси» проектов решений местных Советов депутатов. Под цифровизацией местного самоуправления следует понимать процесс постоянного внедрения информационных технологий в деятельность органов местного самоуправления, а также постепенный переход к механизмам прямой и косвенной демократии на местном уровне в цифровой формат. Основными задачами в области цифровизации местного самоуправления в Республике Беларусь должны стать:

1) внедрение новых форм и механизмов взаимодействия населения АТЕ с местными органами власти;

2) повышение вовлеченности местных граждан в процесс управления делами общества на соответствующей территории;

3) ликвидация цифрового разрыва в регионах (реального доступа к информационным технологиям всего населения);

4) повышение уровня доверия населения к электронным формам взаимодействия.

Анализ Типовой концепции позволяет выявить противоречия в нормотворческой деятельности по цифровому развитию регионов. Так, в 2023 г. в Республике Беларусь принято постановление Министерства связи и информатизации Республики Беларусь «Об уровне цифрового развития отраслей экономики и административно-территориальных единиц», которым утверждены критерии для показателей уровня цифрового развития АТЕ (доля городов в области (районов в г. Минске), внедривших технологии региональной государственной цифровой платформы «Умный город (регион)», охват населенных пунктов интеллектуальными транспортными системами, уровень цифрового развития жилищно-коммунального хозяйства и др.). Безусловным плюсом является разработка таких критериев, что позволит составлять национальные рейтинги городов, на основании которых можно предложить определенные льготные условия, государственное финансирование для дальнейших процессов цифровой трансформации как стимулирующие меры. Все обозначенные в постановлении критерии носят, как правило, оценку технического состояния либо количественную оценку оказываемых административных процедур в электронной форме. При этом, в перечне отсутствуют те из них, которые отражали бы уровень участия населения в управлении делами соответствующей АТЕ с использованием цифровых технологий. Ими могут быть доля поданных электронных обращений граждан, реализация инициатив по принятию решений местных Советов в сети Интернет и др.

А. А. Шишкин видит возможности развития местного самоуправления в Беларуси в условиях цифровизации посредством проведения местных собраний в онлайн режиме с использованием цифровых платформ [6]. В целом поддерживая данное предложение,

считаем более правильным начать внедрение «электронных форм принятия решений» на уровне территориального общественного самоуправления в Беларуси. В частности, согласно национальному законодательству о местном самоуправлении в части АТЕ может создаваться только один коллегиальный орган территориального общественного самоуправления как с образованием юридического лица, так и без него. Именно в работу таких коллегиальных органов стоит внедрять использование информационных технологий при реализации своих полномочий (при изучении, анализе и учете мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, в случае содействия в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения и др.).

Новеллой белорусского законодательства в изучаемой области стало принятие Закона Республики Беларусь от 12 июля 2023 г. №281-3 «Об изменении законов по вопросам местного управления и самоуправления», в рамках которого предусмотрено создание постоянно действующего окружного совета территориального общественного самоуправления в городе Минске на срок полномочий Минского городского Совета депутатов. В полномочия данного Совета будет входить принятие решений рекомендательного характера. Перспективным видится внедрение в порядке правового эксперимента в работу Окружного Совета применение информационных технологий в процессе принятия решений.

Новой формой местного самоуправления с 2023 г. стал институт гражданских инициатив. Такие инициативы могут быть поданы как на бумажном носителе, так и в электронной форме. Согласно нововведениям, гражданские инициативы, прошедшие конкурсный отбор, могут претендовать на финансирование из средств республиканского бюджета. Следовательно, можно вести речь о расширении способов финансирования местного самоуправления. В науке схожая идея была изложена Г. А. Василевичем, где предлагалось вводить предоставление субвенций, проведение конкурсов на реализацию социально значимых проектов среди органов территориального общественного самоуправления [1].

Перспективным направлением видится развитие института оценки деятельности органов местного самоуправления с использованием цифровых технологий. Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-ХІІ «О статусе депутата местного Совета депутатов» предусматривает такие формы оценки деятельности депутатов местного Совета населением как проведение встреч с избирателями (информирование о деятельности депутата, изучение общественного мнения), а также отчеты депутата перед избирателями (отчет о деятельности и ходе выполнения предвыборной программы). Здесь можно предложить совершенствование порядка проведения депутатом местного Совета встреч с гражданами с использованием ссылок на онлайн трансляции, где каждый присоединившийся избиратель сможет задать вопрос либо написать его в общем чате. Реализация данного предложения требует внесения следующих изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О статусе депутата местного Совета депутатов»:

1) название ст. 20 изложить в следующей редакции: «Статья 20. Проведение депутатом Совета встреч с гражданами, прямых трансляций».

2) дополнить ст. 20 частью третьей: «Встречи депутата Совета с гражданами могут быть организованы посредством использования сети Интернет путем проведения прямых трансляций».

Отдельного внимания заслуживает отчет депутата местного Совета перед избирателями о ходе выполнения предвыборной программы. Анализ интернет-сайтов местных ис-

полнительных и распорядительных органов в части исследования информации о деятельности депутатского корпуса конкретного местного Совета демонстрирует отсутствие там самого текста предвыборной программы. Как следствие, возникает вопрос, итоги выполнения какой программы представляет депутат местного Совета перед своими избирателями? В связи с этим предлагается обязать депутатов местных Советов на официальных страницах в сети Интернет размещать предвыборную программу и отчеты о ходе ее реализации. Данное предложение будет способствовать дальнейшей реализации принципа открытости и гласности в деятельности органов местного самоуправления.

Цифровые технологии можно использовать при организации заседаний местных Советов депутатов. Так, предлагается внедрить проведение онлайн трансляций заседаний местных Советов. Нет необходимости 100%-ного перевода всех заседаний на формат онлайн. Однако, те из них, на которых рассматриваются важнейшие вопросы местного значения (утверждаются программы социально-экономического развития региона, концепции молодежной политики и др.) должны быть доступными для населения. В связи с этим предлагается дополнить ст. 12 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» нормой: «В отдельных случаях, определенных Регламентом Совета, по решению председателя Совета, а в случае его отсутствия или по его поручению – его заместителем, на заседаниях Совета организуются онлайн трансляции в порядке, определенном законодательством».

Разумным видится представление ссылки на онлайн трансляции заседаний местных Советов субъектам гражданского общества, определенных законодательством. В связи с этим предлагается расширить перечень особых форм взаимодействия государственных органов (организаций) и субъектов гражданского общества, что потребует дополнение ч. 1 ст. 7 Закона «Об основах гражданского общества» аб. 4: «участие в проведении онлайн трансляций заседаний местных Советов депутатов».

Библиографический список

1. Василевич, Г. А. О некоторых направлениях развития непосредственной и представительной демократии на местном уровне: организационные и правовые вопросы / Г. А. Василевич [Электронный ресурс] // Эталон ONLINE. – URL: https://etalonline.by/document/?regnum=u02200319&q_id=9294725 (дата обращения 11.11.2023).
2. Воропаев, Д. А. Принцип цифровизации нормотворческой деятельности / Д. А. Воропаев // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 18–19 мая 2023 г. : тез. докл. : [к 65-летию Акад. МВД Респ. Беларусь] / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь ; [редкол. : П. В. Гридюшко (отв. ред.) и др.]. – Минск, 2023. – С. 12–13.
3. Зорькин, В. Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В. Д. Зорькин // Российская газета. – 2018. – № 7578. [Электронный ресурс]. – URL.: <https://rg.ru/2018/05/29/zorkin-zadacha-gosudarstva-priznavat-i-zashchishchatcifrovye-prava-grazhdan.html> (дата обращения 12.11.2023).
4. Казанцева, О. Л. Цифровые технологии в местном самоуправлении / О. Л. Казанцева // Алтайский юрид. вестн. – 2022. – №2. – С. 20–24.
5. Кондратенко, З. К. Правовое регулирование технологии Smart City в условиях цифровизации / З. К. Кондратенко // Аграрное и земельное право. – 2020. – №12. – С. 45–48.
6. Шишкин, А. А. Перспективы развития непосредственного (прямого) участия граждан в осуществлении местного самоуправления в контексте региональной цифровой трансформации [Электронный ресурс] / А. А. Шишкин // Эталон ONLINE. – URL.: https://etalonline.by/document/?regnum=u02201484&q_id=9294725 (дата обращения 09.11.2024).