

ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

О НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Г.А. Василевич

*заведующий кафедрой конституционного права
Белорусского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
220020, г. Минск, ул. Ленинградская, 8
Gregory_1@tut.by*

Самоуправление является предметом пристального изучения со стороны ученых. На наш взгляд, с учетом общественной динамики, новых потребностей в демократизации, усиления общественного потенциала в сфере управления есть необходимость в выявлении новых направлений совершенствования ранее сложившихся организационных форм демократии на местном уровне. Оптимизация законодательства и практики непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления могут содействовать повышению эффективности управления государственными и общественными делами, большему использованию европейского опыта [1], [2].

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом себя изживает, выстраивается новый характер отношений между этими субъектами. Рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами политического процесса.

В зависимости от формы волеизъявления народом, как известно, различают непосредственную и представительную демократию. Первичной, с точки зрения значимости принятого решения, его приоритета является непосредственная демократия. Представительная демократия реализуется посредством избрания гражданами своих представителей в местные органы власти.

К сожалению, в последние десятилетия активность граждан в избирательном процессе при проведении выборов в местные Советы депутатов явно упала. Это привело к тому, что избирательное законодательство скорректировано таким образом, что избранным считается кандидат в депутаты местного Совета депутатов, получивший не большинство от принявших участие в выборах (при явке более 50 процентов избирателей), а относительное большинство по отношению к иным кандидатам. Но даже и при таких «нормативах» по избирательным округам не всегда наблюдается конкуренция между кандидатами. Такое положение можно объяснить снижением роли

местных Советов депутатов в общественной жизни, включая отсутствие широких полномочий у них и невысокий «вес» депутатов, хотя они утверждают региональные комплексы мероприятий, обеспечивающие реализацию государственных программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов (Советы областного и базового уровней), концепции и др. Как следует из ст.41 и иных статей Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» вся основательная проработка указанных документов местного уровня осуществляется в исполнительном комитете (местной администрации). Это приводит к тому, что на сессии невозможно сразу во всем объеме вникнуть в детали этих важных документов (программ, концепций и др.). Поэтому считаем необходимым на стадии их подготовки исполнительным комитетом обязательное участие представителей соответствующих комиссий местного Совета депутатов, что обеспечит более полное их изучение депутатами.

Иногда звучат голоса о том, что отзыв депутата является анахронизмом, что надо отказаться от него. По сути, спор идет о природе депутатского мандата – свободного или императивного. На наш взгляд, предпочтительнее является императивный мандат: депутат обязан служить своим избирателям, исполнять их волю. В ст. 72 Конституции предусмотрено, что голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Отдельные практики обращают внимание на дисбаланс норм об избрании и норм об отзыве депутата. Однако такая высокая норма по инициированию отзыва депутата является именно гарантией депутатской деятельности, его определенной свободы. Указанная норма в Конституции была предусмотрена после жарких споров. Избирательным кодексом предусмотрена детальная процедура для осуществления отзыва, включая гарантии прав депутата при возбуждении вопроса о его отзыве.

Согласно ст. 131 Избирательного кодекса вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей округа, от которого избран депутат. Вопрос о созыве собрания избирателей рассматривается соответственно председателем или президиумом местного Совета депутатов, администрацией организации, и в десятидневный срок принимается решение, о чем сообщается инициаторам созыва собрания. При принятии предложения инициаторов созыва собрания избирателей устанавливаются дата, время и место его проведения, о чем в течение трех дней сообщается избирателям. В случае отклонения предложения о проведении собрания избирателей его инициаторам выдается копия мотивированного решения. Это решение может быть в трехдневный срок обжаловано инициаторами созыва собрания в районный, городской суд (жалоба должна быть подписана большинством инициаторов созыва собрания). Предусмотрено, что решение суда является окончательным. Однако с этим вряд ли можно согласиться: надо предусмотреть, что судебное постановление может быть

опротестовано. Желательно также в Избирательном кодексе указать перечень оснований для отклонения предложения о проведении собрания избирателей. Полагаем, что как незаконность выборов может быть оспорена по формальным основаниям (например, нарушение процедуры), а не потому, что прошел какой-то части неугодный кандидат, так и отказ в отзыве возможен, если только нарушена процедура: оценку депутату дадут избиратели на голосовании. Тем более, что расходы по сбору подписей избирателей несет инициативная группа. Это же должно касаться и иных затрат.

Желательно в регламентах местных Советов депутатов предусмотреть положения, которые бы обеспечивали взаимодействие местных представительных и исполнительных органов в данном направлении.

Важным было бы участие представителей ОТОСов в обсуждении кандидатуры при избрании Председателя Совета депутатов, а также важнейших решений местного Совета (программ, концепций, бюджета и т.п.). 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.

Целесообразно обсудить возможность региональных собраний представителей народа (депутатов, членов или представителей ОТОС, иных лиц, например, от общественных организаций).

Следовало бы усилить влияние местных Советов депутатов на процесс занятия и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов. Порядок назначения на должности и освобождения от должностей председателей областных, Минского городского исполнительных комитетов, городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов, городского (города районного подчинения), поселковых, сельских исполнительных комитетов, глав местных администраций районов в городах, а также других членов указанных исполнительных комитетов и местных администраций определен Указом Президента Республики Беларусь от 22.02.2011 N 66 (ред. от 27.05.2013) «О некоторых вопросах местного управления и самоуправления» (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2013) (вместе с «Положением о порядке назначения на должности и освобождения от должностей руководителей и других членов местных исполнительных и распорядительных органов»). При назначении председателей исполнительных комитетов областного и базового уровней требуется утверждение в должности соответствующим Советом депутатов. Полагаем, что, в случае ненадлежащего исполнения решений местного Совета депутатов, он должен быть наделен правом отзыва своего согласия на пребывание в должности такого руководителя. Та-

кой отзыв мог бы оформляться решением, принимаемым простым или квалифицированным большинством. Соответствующие изменения следует внести в Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и в Указ № 66.

Наше предложение обусловлено необходимостью реализации системы сдержек и противовесов, пусть и в более мягком варианте, на местном уровне. Хотя надо признать, что позиции ученых на этот счет разнятся. Одни выступают за внедрение этой системы, другие не видят для этого причин [3, с. 137–139].

В Регламенте Минского городского Совета депутатов предусматривается, что граждане информируются о работе сессии Совета через печатные, телевизионные, радиовещательные средства массовой информации, а также компьютерную сеть Интернет. Было бы уместным и своевременным обеспечить по местным радио и телеканалам прямую трансляцию заседаний, на которых рассматриваются наиболее важные для города вопросы.

Срок полномочий местного Совета депутатов составляет, как известно, 4 года. Но в Законе предусмотрены основания для досрочного прекращения полномочий (ропуска) Совета. Они предусмотрены в ст.24 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В качестве одного из таких оснований предусмотрено систематическое (более двух раз) или грубое нарушение Советом требований законодательства. Законом предусмотрено, что решение в данном случае принимается Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Согласно ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей Конституционный Суд Республики Беларусь по предложениям Президиума Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь принимает решения о наличии фактов систематического или грубого нарушения местными Советами депутатов требований законодательства.

Исходя из анализа указанных норм, можно сделать вывод о том, за третье нарушение Советом депутатов законодательства, как и за грубое его нарушение, Совет Республики вправе на основании заключения Конституционного Суда принять решение о прекращении полномочий местного Совета депутатов. Но при этом желательно прояснить несколько положений: систематические нарушения допущены одним созывом местного Совета; по аналогии с ответственностью по нормам трудового и административно-деликтного права систему образуют те нарушения, после совершения которых не прошло одного года со дня вступления акта местного Совета депутатов в силу (вариант – со дня опубликования); не должны, на наш взгляд, учитываться те решения, которые прошли регистрацию в системе Министерства юстиции, если не были выявлены нарушения его специалистами (однако при отклонении протеста прокурора на незаконный акт местного Совета депутатов, даже прошедший регистрацию, если это будет в дальнейшем подтверждено Конституционным Судом, это изъятие не учитывается). И еще одно важное предложение с точки зрения развития самоуправленческих начал – кто вправе инициировать поста-

новку вопроса о досрочном прекращении полномочий местного Совета депутатов? В органы прокуратуры, Совет Республики Национального собрания вправе обратиться любой гражданин.

Согласно части третьей ст. 22 Кодекса о судоустройстве и статусе судей с инициативой о внесении предложений о проверке конституционности нормативного правового акта, примененного в конкретном решении государственного органа или постановлении суда общей юрисдикции, в результате чего, по мнению гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), нарушаются права, свободы и законные интересы гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, права и законные интересы организации, этот гражданин, в том числе индивидуальный предприниматель, эта организация обращаются к Президенту Республики Беларусь, органам, наделенным правом внесения в Конституционный Суд Республики Беларусь таких предложений. Инициативные обращения направляются и рассматриваются в порядке, установленном законодательством о конституционном судопроизводстве, законодательными актами, закрепляющими правовой статус Президента Республики Беларусь, органов, наделенных правом внесения в Конституционный Суд Республики Беларусь соответствующих предложений, и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. То есть все зависит от того, как отреагируют уполномоченные субъекты на обращения гражданина.

Для углубления самоуправленческих процессов важен регулярный обмен положительным опытом, учет допущенных недостатков в работе. Поэтому давно назрела пора создания предусмотренной статьей 7 закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» Национальной ассоциации местных Советов депутатов.

В настоящее время часто высказывается мнение о внедрении пропорциональной системы выборов. Это можно было вначале апробировать на местном уровне. Для усиления контрольной деятельности со стороны местных Советов депутатов, обеспечения многополярности мнений предлагаем предусмотреть в Избирательном кодексе возможность проведения выборов в местные Советы, например, в областные, используя пропорциональную либо смешанную систему выборов.

При решении ряда вопросов государственными органами, законами, указами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь предусмотрено предварительное выяснение мнения граждан. Например, это касается административно-территориального устройства; установления соответствия или несоответствия в предпроектной (прединвестиционной), проектной и (или) иной документации планируемых проектных и иных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов (экологическая экспертиза) и др. Наиболее часто белорусским законодательством предусматривается возможность проведения общественной экологической экспертизы: в об-

ласти охраны и использования вод; предстоящим изъятием, изъятием и предоставлением земельных участков, изменением их целевого назначения, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки; питьевого водоснабжения; строительства объектов и др.

Насколько обязательно мнение общественности для принятия решения, действующее законодательство ответа не дает. (Полагаем, что государственным органам следует учитывать все обстоятельства, имеющие отношение к решению того или иного вопроса).

Список использованных источников

1. Василевич Г.А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления // Совершенствование механизма государственного управления в условиях правовой интеграции государств: материалы междунар. круглого стола, Минск, 28 сентября 2018 г. / БГУ, Юридический фак., каф. государственного управления; [под ред. Т. А. Червяковой]. – Электрон. текстовые дан. – Минск: БГУ, 2018. – 95 с.

2. Василевич, Г.А. Особенности местного самоуправления в Республике Беларусь и некоторые направления его развития / Г.А. Василевич // Демократическое участие граждан в публично-властных процессах: современные тенденции развития, проблемы гарантирования: материалы и доклады XIV Международной научно-практической конференции (Самара, 13-15 декабря 2018г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. – Самара: ООО «Полиграфия», 2019. – 360 с. – С. 29-37

3. Зинченко А.Ю. Представительные органы местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений. – В кн.: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 20 апреля 2018 г. / под ред. проф. Л.Т. Чихладзе. – Москва: РУДН, 2018. – 380 с.

РОЛЬ ОРГАНОВ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Р.З. Сапаров

доцент кафедры правоведения и социально-гуманитарных дисциплин

Витебского филиала Федерации профсоюзов Беларуси

«Международный университет “МИТСО”»,

начальник управления Департамента финансовых расследований

Комитета государственного контроля Республики Беларусь

по Витебской области, кандидат юридических наук

210010, г. Витебск, ул. Правды, 18

r.saparov@ofr.by

С принятием первой Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 г. Комитет государственного контроля стал конституционным органом. Первоначально в главе 8 были закреплены компетенция высшего контрольного органа, имеющего название Контрольная палата Республики Беларусь. В соответствии с изменениями и дополнениями, принятыми на