

НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК СРЕДСТВО РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ

Аннотация. В статье освещаются вопросы правового обеспечения реализации гражданами своих притязаний на управление государственными и общественными делами. Акцентируется внимание на усилении этих возможностей посредством использования информационных технологий. Основная идея заключается в том, что только при непосредственном участии граждан решения в сфере управления получают большую поддержку со стороны населения, а значит, обеспечивается их высокая исполнимость.

Ключевые слова: право граждан на управление, местное самоуправление.

G.A. Vasilevich

DIRECT PARTICIPATION OF CITIZENS IN SOLVING ISSUES OF LOCAL IMPORTANCE AS A MEANS OF DEVELOPING LEGAL LITERACY

Abstract. The article highlights the issues of legal support for the implementation by citizens of their claims to the management of state and public affairs. Attention is focused on enhancing these capabilities through the use of information technologies. The main idea is that only with the direct participation of citizens do decisions in the field of governance receive greater support from the population, which means that their high enforceability is ensured.

Key words: the right of citizens to govern, local self-government.

Система ценностей, на вершине которой человеческая личность, благо и счастье человека, в полной мере формируется в конституционном (правовом) государстве. Конституционное государство покоится на двух основаниях: народном суверенитете и достоинстве личности. Причем два этих важных аспекта тесно связаны между собой.

Ключевой конституционный принцип: государственная власть исходит от народа (ст.3 Конституции Республики Беларусь). Практика свидетельствует, что побудительными мотивами протестных настроений как раз и может быть нарушение принципов народовластия,

парламентарной (представительной) демократии. Поэтому очень важно утверждать в повседневной реальности такую практику, которая бы свидетельствовала о том, что народ – главный субъект политического процесса. Этим целям служит совершенствование законотворческой деятельности, вовлечение в него граждан, выявление и учет воли народа при решении наиболее важных вопросов общественной жизни. С формально юридической стороны основные вопросы здесь решены. Однако надо их наполнить конкретным, «зримым» содержанием.

Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов. Актуальными являются следующие: адекватность правового регулирования потребностям общественного развития, предсказуемость развития права, равенство всех перед законом и судом, гарантированность правосудия (право на объективный, беспристрастный и независимый суд), право на квалифицированную юридическую помощь, на презумпцию невиновности и др.

Государство служит человеку. Поэтому одним из основных критериев успеха, а значит, и эффективности установленного правового порядка, экономических и социальных отношений, испытывающих воздействие права, являются условия и продолжительность жизни людей, удовлетворенность их теми возможностями, которые предоставляет им государство, оптимальность правового регулирования и обеспечение баланса интересов отдельного человека, общества и государства, защищенность от незаконных посягательств, перспективы развития молодого поколения и ряд других факторов, которые влияют на настроение человека, на ощущение им удовлетворенности. Не зря в настоящее время все более обращается внимание при сравнении развития различных стран не только на уровень человеческого развития, но и измеряется индекс счастья. Индекс счастья не зависит напрямую от экономической мощи страны.

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. Граждане – это главные субъекты управления государством. Когда имеется позитивное восприятие гражданами принятого решения, то исключаются конституционно-правовые риски. Как замечает Ю.А. Тихомиров, конституционный риск опасен еще и тем, что его деструктивный потенциал обладает системным характером» [1, с. 19-20], может привести к конфликту.

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 непосредственной 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 [2, с. 355 – 367].

Устойчивое социально-экономическое развитие государства находится в прямой зависимости от того, насколько нормотворческая деятельность и правоприменение эффективно воздействуют на социальные процессы, насколько энергия масс направлена в конструктивное русло. Как нам представляется, важны обратные импульсы – от граждан в сторону власти. Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов, в том числе от ожиданий граждан определенных решений со стороны государства. То есть можно вести речь о результативности правового регулирования социально-экономических отношений. Ведь чем точнее совпадают решения институтов государственной власти с этими ожиданиями, тем успешнее их реализация.

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.

Местные референдумы. Народные голосования на местном уровне предусмотрены Конституцией и Избирательным кодексом Республики Беларусь. Несмотря на то, что имеется правовая основа для их проведения, к сожалению, практики местных референдумов не было. Полагаем, что это является недостатком демократического процесса. На местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов (ст.112 Избирательного кодекса Республики Беларусь). В то же время на местный референдум не выносятся вопросы, которые не могут быть предметом республиканского референдума, вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом, вопросы, урегулированные законодательными актами Республики Беларусь, а также вопросы, связанные с назначением на должность, утверждением в должности или освобождением от должности,

относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя.

Конечно, вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Разные инициативные группы по проведению референдума могут предложить для вынесения на референдум разные, в том числе альтернативные, вопросы.

Какие, на наш взгляд, есть препятствия для более активного использования института референдумов в повседневной практике? Судя по нормам Избирательного кодекса их нет. Ведь для формирования инициативной группы граждан установлено приемлемое число граждан: Так образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в следующем количестве: в области и городе Минске - не менее 50 человек; в районе, городе, районе в городе - не менее 20 человек; в поселке, сельсовете - не менее 10 человек. СМИ не сообщали о том, что где-то были попытки создать инициативную группу по сбору подписей. Поэтому вопрос больше заключается в настроенности граждан на проведение народного голосования на местном уровне. В некоторой степени есть и формально-юридические проблемы, в том числе в ограничении круга субъектов, имеющих право его инициировать. Согласно Избирательному кодексу Беларуси инициировать местный референдум вправе два субъекта: 1) местный представительный орган (местный Совет депутатов) и 2) граждане, проживающие на соответствующей территории, в том числе районе в городе, в виде предложения, внесенного не менее 10 процентами граждан, обладающих избирательным правом.

Лучшим вариантом было бы расширение круга инициаторов местного референдума за счет отнесения к таким субъектам политических партий в лице руководящих органов областных, Минской городской, районных, городских организационных структур, созданных в установленном порядке до назначения референдума, а также снижение до 5–7 процентов количества граждан, которые вправе инициировать местный референдум. Среди инициаторов местного референдума следовало бы указать также соответствующий орган исполнительной и распорядительной власти. Более активно могли бы себя проявлять органы территориального общественного самоуправления, мобилизуя граждан на организацию подготовительной работы и сбор подписей.

Как отмечалось, согласно ст. 112 Избирательного кодекса на местный референдум, в частности, не выносятся вопросы, урегулированные законодательными актами Республики Беларусь. Полагаем, что эта широкая формулировка также ограничивает их проведение. Можно было

бы пойти по пути проведения местного референдума, решение которого имеет консультативный характер, если вопросы урегулированы законодательными актами. Такого рода решения местного референдума могли бы быть предметом рассмотрения в Совете Республики Национального собрания, который является палатой территориального представительства и по ряду направлений «замыкается» на местную представительную ветвь власти, обладает правом законодательной инициативы. При условии значимости принятого решения местным референдумом и наличии убедительных доводов, сопровождающих решение референдума, Совет Республики вправе реализовать законодательную инициативу (см. п.1 ст. 99 Конституции). Конечно, исключения сохраняются для кадровых вопросов, налогообложения, бюджета.

Решение о назначении местного референдума принимает местный Совет депутатов. В случае, если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, референдум должен назначаться, на наш взгляд, судом на основании обращения субъектов, обладающих правом такой инициативы. Назначенный судом местный референдум организуется комиссиями по референдуму, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным комитетом или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

В то же время должно быть предусмотрено, что решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором.

Следовало бы дифференцировать подходы к определению юридической силы решения местного референдума. В первую очередь, ее должен определять инициатор референдума. И лишь в случае, если для реализации решения необходимы корректировки актов законодательства более высокого уровня, то тогда можно было бы вести речь о консультативном характере решения. Поэтому положение ст. 127 Избирательного кодекса, согласно которому юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума, нуждается в изменении. Также следует в данной статье Кодекса предусмотреть, что решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного Совета депутатов, а не исполнительного и распорядительного органа.

В статье 124 Избирательного кодекса (глава 24) предусмотрено, что решения, принятые республиканским референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено

референдумом. В статье 77 Конституции предусмотрена аналогичная формула по отношению ко всем референдумам. Однако законодатель в главе 25 Избирательного кодекса, в которой идет речь о местных референдумах, такую формулировку не использовал. Причины, на наш взгляд, для этого есть: вряд ли уместно указывать в Кодексе, что решения, принятые местным референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом. Это обусловлено тем, что в законодательных актах, например, принятых до или после референдума, могут быть установлены иные правила, чем это зафиксировано в решении референдума. Поэтому в статье 127 Избирательного кодекса можно было бы предусмотреть, что решения, принятые местным референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом, и решение местного референдума не противоречит законодательным актам.

В законодательстве, например, в Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» следует решить, в какой срок реализуется решение местного референдума. Если требуется принятие акта местного Совета депутатов, то можно ориентироваться на подготовку вопроса к рассмотрению на ближайшей сессии. Если идет речь об актах органов местной исполнительной власти, то сроки могут быть более короткие. Однако конкретные действия могут быть обусловлены сложностью реализации решения местного референдума. Игнорирование решения местного референдума должно рассматриваться как грубое нарушение конституционных принципов и норм, что может быть основанием для роспуска местного Совета депутатов. То есть речь о привлечении к конституционно-правовой ответственности.

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, достигшим 17 лет, принимать участие в консультативных референдумах.

Конечно, более оперативно решения могут быть приняты местными представительными и исполнительными органами. Однако вынесение вопросов на местный референдум необходимо для того, чтобы граждане ощутили свою причастность к решению вопросов, возникающих на местном уровне, а это значит, что они будут более ответственно и

инициативно их разрешать.

С референдумом тесно связано обсуждение важнейших вопросов местной жизни. Полагаем, что среди решений местного уровня одними из основополагающих являются программы социально-экономического развития. Именно их полезно было бы обсуждать до утверждения на сессии местного Совета депутатов. Они, как и решение о местном бюджете, в силу многоплановости содержания не должны быть предметом референдума. Но статус этих актов следует повысить, придав им роль программных и обладающих более высокой юридической силой, чем иные акты местного уровня. Это своего рода программные законы, которым в настоящее время придана более высокая сила по сравнению с иными законами. Программы социально-экономического развития. Решения об утверждении местного бюджета, местных налогов имеют основополагающий для местного уровня характер. Реализуют их местные исполнительные и распорядительные органы. В этой связи, в перспективе, с развитием финансово-экономической основы органов местного управления и самоуправления можно было бы наделить председателя, соответствующего местного исполнительного органа правом вето на принятые решения по указанным вопросам. Оно может быть преодолено квалифицированным (не менее чем двумя третями) числом голосов депутатов местного Совета депутатов.

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.

Полагаем целесообразным, чтобы после принятия местным Советом депутатов нового созыва сводной программы (в течение двух месяцев со дня начала работы местного Совета депутатов) местный исполнительный орган (исполком) представлял ему свой план работы на период функционирования депутатского корпуса данного созыва. Он должен совмещать планирование работы по реализации также программы социально-экономического развития. Это усилило бы организующую роль местных Советов депутатов и их влияние на исполнительную власть.

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 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 Правительства 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 области 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.

Но 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).

Сегодня общепризнанным является мнение о том, что информационные технологии способны коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод, обеспечить более экономное (эффективное) правовое регулирование общественных отношений. По мере развития научно-технического прогресса в области информационных технологий их потенциал и реализация постоянно расширяются. Это также затрагивает нормотворчество. Республика Беларусь является одной из первых, кто на постсоветском пространстве начал активно внедрять в нормотворческую сферу информационные технологии.

Не только на республиканском, но и на местном уровне следует внедрить, используя информационные технологии, систему «Активный

гражданин». Это могло бы быть определенной альтернативой местным референдумам. Граждане могли бы голосовать за то, как будет развиваться город, район, поселок. Сельсовет, решать, как их благоустроить, участвовать в развитии транспорта, цифровизации услуг, сохранять культурное наследие. Это не просто мнения, а руководство к действию для городских властей. Исключительная особенность такой системы – гарантированное рассмотрение предложений.

Благодаря внедрению информационных технологий можно обеспечить широкую информационную открытость процесса подготовки и принятия актов органами государственного управления, а значит обеспечить больше возможностей для реализации гражданами своего права на управление делами государства.

Важнейшим элементом принципа поддержания доверия граждан закону и действиям государства является не только разумная стабильность регулирования правовых отношений, но и недопустимость произвольного изменения законодательства (иначе это можно расценивать как злоупотребление правом), установление оптимального периода для адаптации граждан, субъектов хозяйствования к новым правовым правилам. Гражданин должен быть уверен, что он не подвергнется таким правовым последствиям, которые он не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания принятия государственными органами правовых решений.

Следует стремиться к максимальному совпадению формы выражения с нормативной волей субъекта власти. Это возможно при условии овладения в совершенстве языковой и логической нормотворческой техникой. Проблемы с прогнозом правового регулирования очень часто видны, когда нормотворческие органы, вовремя не предвосхитив развитие событий, не устанавливают оптимальный переходный период для подготовки граждан, предпринимателей к меняющимся, новым условиям в связи с введением в действие акта. На наш взгляд, для введения в действие некоторых важных решений такие переходные периоды могли бы составлять не дни или месяцы, а даже годы: человек, планируя свою жизнь, деятельность, должен быть уверен в том, что эта сфера не подвергнется скоропалительным изменениям. При таком подходе только усиливается доверие к власти, государству.

Список использованной литературы и источников:

1. Тихомиров Ю.А, Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание /Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М.—М: Издательство Московского университета, 2012. — 64 с.
2. Василевич, Г.А. Актуальные направления развития местного

самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г.А. Василевич // Весці Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук – 2020. Т.65. №3. – С. 355 – 367.