

ПРИНЦИПЫ ГУМАНИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ КАК ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.В. Шавцова

*доцент кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук
220020, г. Минск, ул. Ленинградская, 8
varfoloalla@gmail.com*

М.А. Козак

*старший преподаватель кафедры истории и теории права
Витебского государственного университета имени П.М. Машерова
210038, г. Витебск, Московский пр-т, 33
kozak_m@tut.by*

Законом Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» 2010 года (далее Закон 2010 г.), были внесены коррективы в перечень принципов деятельности местных органов власти, определенных в предыдущей редакции Закона Республики Беларусь 1991 г. [1]. В новом Законе Республики Беларусь 2010г., в ст.3, определяющей основные принципы местного управления и самоуправления, были не закреплены такие принципы как: «1) принцип гуманизма; 2) принцип народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении; 3) принцип предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы [2].

Считаем, что внесение корректив в перечень принципов зависит в первую очередь от изменения направлений общей государственной политики в том или ином направлении. Это происходит не из-за переоценки ценностей, а из-за появления новых, доказавших со временем свою эффективность, форм, методов и способов осуществления власти, в том числе и в вопросе закрепления принципов деятельности. Возможно, это произошло по нескольким причинам: во-первых, из-за изменения «моды» на термин. Например, принцип народовластия и демократичности. Во-вторых, из-за расширения содержания принципов, старые принципы более узкие по своему содержанию, и они поглощаются более широкими по своему содержанию новыми принципами. Например, принцип гуманизма и защита прав и законных интересов граждан. В-третьих, не включенные принципы являются скорее условиями-принципами прав и свобод человека, указывающие на права граждан, а не являются принципами деятельности органов, например, предоставления каждому гражданину возможности ознакомле-

ния с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» 2010 г.	Закон «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» 1991 г.
<ol style="list-style-type: none"> 1) законность; 2) социальная справедливость; 3) защита прав и законных интересов граждан; 4) сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан; 5) единство и целостность системы местного управления и самоуправления; 6) взаимодействие органов местного управления и самоуправления; 7) разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления; 8) выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам; 9) гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения; 10) ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений; 11) обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции; 12) самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан; 2) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении; 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления; 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов; 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления; 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни; 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению; 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы; 9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории; 10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

Очевидно, что отказ законодателя от закрепления в новой редакции закона **принципа гуманизма** определен его фактическим включением в содержание принципа защиты прав и законных интересов граждан. Можно предположить, что содержание принципа гуманизма заключается в «доминировании в правовой системе неотъемлемых естественных прав и свобод человека [3, с. 354]. В настоящее время чаще под гуманизмом понимают «комплекс идей, связанных с признанием человека высшей ценностью, с защитой его фундаментальных прав и свобод» [4, с. 6]. Суть его проявляется в признании человека как личности: «признании неотъемлемых фундаментальных прав граждан на человеческое достоинство и свободное развитие личности, самоопределение, личную и общественную (солидарную) ответственность граждан за свое нравственное и материальное благополучие» [5].

В Конституции Республики Беларусь принцип гуманизма вытекает из: части первой статьи 21 «Обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства»; части третьей статьи 25 «Никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, бесчеловечному либо унижающему его достоинство обращению или наказанию»; части первой статьи 2 «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». На законодательном уровне принцип гуманизма прямо закреплен в ст. 1.5 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь: «административная ответственность должна быть гуманной»; в части 1 статьи 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь закреплен принцип гуманизма. В законе «О нормативных правовых актах» в статье 6 среди других принципов также закреплен принцип гуманизма.

Таким образом, основной целью закрепления принципа гуманизма является обеспечение прав человека, которая находит свое закрепление в деятельности органов любых уровней. Принцип гуманизма взаимосвязан с принципом защиты прав и законных интересов граждан, который по своей сути является императивом принципа гуманизма, но они не тождественны. Принцип гуманизма не закреплен прямо формально в тексте международных актов Билля о правах человека ООН, (в отличии от принципа защиты прав и законных интересов граждан, закрепленного в Преамбуле Всеобщей декларации прав человека), но перечень прав, содержащийся в них, безусловно основан на принципе гуманизма. Закрепление прав и свобод человека является формой реализации принципа гуманизма. В подтверждение значимости принципа гуманизма приведем мнение Д.В. Шабайлова, который настаивает «на закреплении принципа гуманизма во всех нормативных актах, регулирующих сферу взаимодействия государственных органов с гражданами» [6, с. 8].

Можно сказать, о связи принципов гуманизма, защиты прав и законных интересов граждан с принципом верховенства права, который не закреплен на местном уровне, но входит в перечень принципов деятельности республиканских представительных органов. Два первых принципа обеспечиваются через принцип верховенства права, их невозможно реализовать без него. Принцип верховенства права означает, что все, что прописано в законе как право, должно неукоснительно соблюдаться. В свою очередь принцип гуманизма не подразумевает под собой систему реализации этих прав. Для гуманизма человек – это высшая ценность государства, выше человека никого нет, важна только его свобода и право на счастье, но это слишком идеалистично, и не учитывает процесса реализации конкретных прав. В Конституции Республики Беларусь гуманность заложена в ст.2, где говорится о человеке, как о высшей ценности государства, а принцип верховенства права в ст.7, указывает на то, что все акты законодательства должны быть приняты в соответствии с Конституцией, а значит

и в соответствии с принципом гуманизма. Реализация принципа верховенства права в свою очередь включает в себя обязательное условие – соблюдение принципа гуманизма, что говорит об их тесной взаимосвязи между собой. Эти принципы не тождественны и должны быть закреплены в качестве трех самостоятельных принципов как на уровне местных представительных органов, так и республиканских. Для усиления важности принципа гуманизма в государственном управлении и реализации его на основе принципа верховенства права, необходимо вернуть и закрепить принцип гуманизма в правоустанавливающих актах не только органов местного самоуправления, но и всех государственных органов. Подчеркнув, что необходимо гуманизировать деятельность государственных органов при реализации принципа верховенства права. Принцип гуманизма должен являться основой деятельности всех представительных органов и относиться к **конституционно-правовым** принципам организации деятельности представительных органов.

Принцип народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении был закреплен первым пунктом в Законе «О местном управлении и самоуправлении» 1991г., где закреплялось, что «вся власть в Республике Беларусь принадлежит народу Республики Беларусь, который является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в республике. Народ Республики Беларусь осуществляет власть непосредственно или через представительные органы» [7]. В Законе же «О местном управлении и самоуправлении» 2010 г. сущность принципа народовластия раскрывается через ст.1 «Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории...» [2], который уточнен путем закрепления основных форм реализации народовластия «... через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов...» [2], но сама формулировка принципа народовластия среди других принципов, приведенных в ст.3 не упомянута. Представляется, что законодатель не стал дублировать сущность статьи 1 в статье 3, где перечислен перечень принципов.

В действующем белорусском законодательстве сам термин «народовластие» не получил широкого правового закрепления, о нем говорится лишь в преамбуле Конституции Республики Беларусь – «желая обеспечить гражданское согласие, незыблемые устои *народовластия* и правового государства». В тоже время сущность данного принципа раскрыта в ст. 3 Конституции: «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Можно предположить, что в данном конкретном случае возможно произошла замена прин-

ципа народовластия на принцип демократичности, т.к. он закреплен в новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении» среди принципов деятельности. С одной стороны, можно говорить о том, что причиной стала «мода на понятия», термин «народовластие» чаще встречается в советском праве. На современном этапе данный термин, не задумываясь, заменяют на термин «демократия», хотя считаем, что в понятии «народовластие» нет никакой просоветской идеологии. Термин «демократия» в дословном переводе с древнегреческого языка переводится как «народовластие» или «власть народа» [8, с. 185] и означает «политический строй, основанный на признании принципов народовластия» [9, с. 163] или «народ сам управляет всеми своими делами: и государственными и общественными» [10, с. 187], народовластие – «власть народа, демократия» [9, с. 389] или «принадлежность всей полноты власти народу» [10, с. 373]. В политической и государственноправовой теории «социалистических» стран часто не проводится различия между понятиями «народовластие» и «демократия» [11, с. 64]. На это также указывает «Большой юридический словарь» под редакцией А. Я. Сухаревой: «Народовластие – один из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании» [12]. В тоже время исследование А.В. Шавцовой говорит о том, что данные понятия не тождественны, проанализировав различные точки зрения многих ученых, автором был сделан вывод о том, что «демократия – это политический режим, при котором реализуется власть народа, через множество форм прямой, непосредственной и опосредованной, представительной демократии. Демократия понятие политическое, оно говорит не только о власти народа, но и о политическом режиме, при котором существуют политические элементы, например, свобода слова, свобода СМИ, многообразие политических партий, а эти явления в свою очередь не входят в понятие народовластия» [11, с. 61]. Таким образом, принцип демократии шире, чем народовластие, которое является одним из существенных элементов, одной из форм реализации демократии в ее современном общепринятом понимании, демократия подразумевает множество инструментов, способов реализации, форм проявления.

Принцип демократичности закреплен в нормативных правовых актах, устанавливающих статус представительных органов республиканского уровня, таких как: ст.2 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь», ст.2 «О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», ст.2 «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь». О принципе демократичности говорится и в ст. 6 Закона «О Президенте Республики Беларусь». Считаем целесообразным закрепить принцип демократичности в Законе «О местном управлении и самоуправлении» наравне с другими организационно-структурно-функциональными (номенклатурными) принципами деятельности органов местного самоуправления. Принцип демократичности мо-

жет и должен являться общим для всех представительных органов, учитывая, что именно в нем заложен принцип управления государством через одну из форм народовластия – представительные органы.

Принцип предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы, не нашел своего закрепления в новой редакции Закона «О местном управлении и самоуправлении», является, на наш взгляд, относящимся к правам граждан, и является условием-принципом деятельности, и не затрагивает правовой статус представительных органов. В тоже время данное условие-принципы может войти в содержание таких принципов деятельности как гуманизм, демократичность, гласность.

Для единообразного закрепления принципов представительных органов, в том числе и органов местного самоуправления, необходимо:

– дополнить перечень принципов в ст.3 закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и закрепить их в следующей редакции: *принцип верховенства права, принцип законности; приоритет, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; принцип гласности; принцип гуманизма; принцип демократичности; принцип выборности; принцип подотчетности и ответственности; принцип взаимодействия с населением; принцип компетенциональной самостоятельности. А также принципы: сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан; обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции; самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения полномочий органов местного управления и самоуправления, которые являются сепаратными принципами и отражают специфику деятельности именно местных представительных органов.*

Список использованных источников

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 20 февр. 1991 г., № 617-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 05.01.2008 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021. Утратил силу.

2. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

3. Общая теория права и государства: учеб. для вузов по спец. «Юриспруденция» / В.С. Афанасьев, А.П. Герасимов, В.И. Гойман [и др.]; под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд. группа «Юристъ», 2001. – 517 с. – (Institutiones).
4. Основы современного гуманизма учеб. пособие для студ. / И. М. Борзенко, В.А. Кувакин, А. А. Кудишина. – М.: РГО, 2002. – 389 с.
5. Сивец, С. Н. К вопросу о конституционно-правовой природе принципов государственной социальной политики в сфере образования [Электронный ресурс] / С.Н. Сивей ; Нац. центр законодательства и правовых исследов. Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://center.gov.by/k-voprosu-o-konstitutsionno-pravovoj-p/>. – Дата доступа: 16.12.2020.
6. Шабайлов, Д.В. Сущность социально-экономических прав и гарантии их реализации в Республике Беларусь: автореф. ... дис. к.ю.н. : 12.00.02 / Д.В. Шабайлов ; ВУЗ. – Минск, 2011. – 24 с.
7. Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 27 февр. 1991 г., № 651-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.11.1991 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021. – Утратил силу.
8. Булыко, А.Н. Большой словарь иностранных слов: 35 тысяч слов / А.Н. Булыко. – Изд. 2-е, испр. – М.: Мартин, 2008. – 704 с.
9. Ожегов, С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов / С. И. Ожегов; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1990. – 917 с.
10. Авакьян, С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2001. – 688 с.
11. Шавцова, А.В. Теоретико-правовая взаимосвязь понятий «народный суверенитет» и «демократия» / А. В. Шавцова. – С. 61–72.
12. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с. – (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).
13. Шавцова А.В., Козак М.А. Понятие и виды принципов организации и деятельности представительных органов республиканского уровня// Высшая школа: научные исследования. Материалы Межвузовский международный конгресс (г. Москва, 10 декабря 2020 г.). Том 2 – Москва: Издательство Инфинити, 2020. – 186 с. – С. 8–16.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

И.В. Шахновская

*доцент кафедры конституционного права и государственного управления
Полоцкого государственного университета,
кандидат юридических наук
211440, Витебская обл., Полоцкий р-н, пос. Междуречье,
ул. Мирная, 4а-1, каб. А1-04
i.shakhnovskaya@psu.by*

Эпоха цифровизации, повсеместного внедрения комплекса информационных технологий вносит качественные изменения в общественные отношения, в статус и структуру участников этих отношений, а также требует нового правового регулирования.