

5. Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. – Тюмень, 2000. – 576 с.

6. Рубакин Н.А. Много ли в России чиновников? // Вестник Европы. – 1910. – № 1. – С. 111-134.

7. Флоринский В.М. Заметки и воспоминания // Русская старина. – 1906. – № 5 (май). – С. 280-323.

8. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – 288 с.

9. Некрылов С.А. Профессорско-преподавательский корпус Императорского Томского университета (1888 – февраль 1917 гг.): автореф. дис.... к.и.н. – Томск, 1999. – 26 с.

УДК 342.571

Татьяна Маратовна Киселёва

Проблемы реализации в Республике Беларусь права граждан на участие в решении вопросов местного значения

Аннотация. В статье рассматриваются законодательное закрепление и практика реализации права граждан на участие в решении вопросов местного значения в Республике Беларусь. Выявлены существующие препятствия для эффективного включения граждан в местное управление и самоуправление, предложены отдельные меры по решению существующих проблем.

Ключевые слова: *местные выборы, местный референдум, отзыв депутата, публичное обсуждение проектов актов, электронные обращения.*

Право на участие в решении вопросов местного значения является базовым элементом демократии в современном государстве, так как именно при осуществлении местного управления и самоуправления граждане могут быстро и эффективно решать наиболее остро волнующие их вопросы. Значение данного права предполагает принятие государством особых мер, направленных на обеспечение его реализации в конкретных отношениях. При этом такое обеспечение не может ограничиваться законодательным признанием и закреплением возможностей граждан, а включать и иные меры организационного, информационного, экономического и иного характера.

Следует отметить, что в Республике Беларусь на местном уровне действуют две самостоятельные системы – система местного управления и система местного самоуправления. В каждой из этих систем для

населения соответствующих территорий законодательством предусмотрены различные способы участия в решении вопросов местного значения.

Если обратиться к местному самоуправлению, то такими способами являются выборы в местные Советы депутатов, деятельность в качестве депутатов местных Советов, местные референдумы, местные собрания, деятельность органов территориального общественного самоуправления, предложения граждан по принятию решений местных Советов, направление обращений в местные Советы, отзыв депутатов местных Советов и др.

В системе местного управления возможностей у граждан заметно меньше: они могут использовать право на занятие государственных должностей в местных исполнительных органах, участвовать в публичном обсуждении проектов актов данных органов, направлять в указанные органы обращения.

Все названные и некоторые иные формы получили закрепление в законодательстве, однако факт закрепления не означает, что все они эффективно реализуются на практике. На данный момент существует ряд проблем, решение которых необходимо для обеспечения реализации принципов демократического правового государства.

Например, существенной проблемой проведения выборов в местные Советы депутатов (а как следствие, и работы граждан в качестве депутатов) является невысокая заинтересованность и активность населения в данных отношениях.

В частности, наблюдается низкая активность субъектов выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов. На выборах в 2018 г. на 18 111 избирательных округов было выдвинуто только 22 713 кандидатов. Анализ статистики показывает, что наличие борьбы за место депутата зависело от уровня местного Совета. Если в Минский городской Совет был зарегистрирован 6,1 кандидат на один округ, то в областные – 2,4; районные – 1,3; городские (городов областного подчинения) – 2,2; городские (городов районного подчинения) и сельские – 1,2; поселковые – 1,1 [1, с. 57]. Интересно, что из 22 713 выдвинутых кандидатов 123 человека не пожелали участвовать в выборах и сняли свои кандидатуры по собственной инициативе.

Зарегистрированные кандидаты также не проявляют большую активность в предвыборной работе. Например, из 253 кандидатов в депутаты Минского городского Совета 28-го созыва только 138 подали заявления на проведение массовых мероприятий в рамках агитации [1, с. 89], 172 выступили по радио [1, с. 94], а 174 создали собственные избирательные фонды [1, с. 97].

В свою очередь избиратели также не демонстрируют высокий интерес к выборам на местном уровне. Так, в выборах в Минский городской Совет депутатов 28-го созыва приняли участие 61,77% избирателей от внесенных в списки (при этом 57,6% из них проголосовали досрочно, т.е. не в день выборов) [1, с. 121]. В Республике Беларусь не установлен порог явки для местных выборов, поэтому количество избирателей не влияет на официальное признание результатов выборов, однако низкая явка является свидетельством невысоких ожиданий граждан от работы местных Советов.

Не используются гражданами такие формы решения вопросов местного значения, как местные референдумы и отзыв депутата местного Совета, хотя следует отметить, что попытки инициирования данных процедур имели место.

В отношении местного референдума возможно выделить несколько препятствий для его проведения. В первую очередь это касается вопроса, выносимого на референдум. Согласно части второй статьи 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь 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. Кроме того, согласно части четвертой указанной статьи, на местный референдум не могут быть вынесены вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум, а также вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом, вопросы, урегулированные законодательными актами Республики Беларусь, вопросы, связанные с назначением на должность, утверждением в должности или освобождением от должности, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя [2].

Таким образом, предлагаемый вопрос, с одной стороны, должен иметь важнейшее значение, а с другой, – не затрагивать интересы республики и не быть предметом регулирования законодательными актами (т.е. Конституцией, законами, декретами и указами Президента). На практике предлагаемые гражданами вопросы признавались имеющими значение для республики в целом (например, вопрос строительства крупных предприятий), и в регистрации инициативной группе отказывалось.

Еще одной преградой инициирования местного референдума гражданами может стать требование о количестве избирателей, которые должны поддержать инициирование местного референдума. В соответствии со ст. 126 Избирательного кодекса инициатива граждан о проведении местного референдума должна быть поддержана не менее

10% граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Если для примера взять город Минск, где на август 2020 г. проживал 1 264 491 избиратель [3], то такую инициативу должны поддержать не менее 126 449 избирателей. В то время как для инициирования республиканского референдума требуется 450 000 граждан от всей республики (что составляет примерно 6,5% от 6 904 649 всех избирателей).

Кроме того, сбор подписей за проведение местного референдума, как и последующая агитация, финансируется не из бюджета, а за счет средств фонда инициативной группы. Этот фонд может формироваться за счет средств членов инициативной группы, за счет пожертвованных граждан Республики Беларусь и юридических лиц.

Схожие проблемы существуют и в отношении процедуры отзыва депутата местного Совета. Основанием для отзыва, согласно ст. 129 Избирательного кодекса, является неоправдание доверия избирателей, что может выражаться в невыполнении депутатских обязанностей, нарушении законодательства, совершении действий, дискредитирующих депутата. Вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей, для проведения которого необходимо согласие председателя местного Совета депутатов, на территории которого планируется проведение данного собрания, или администрации организации, если планируется проведение собрания избирателей в трудовых коллективах. При этом кодекс не содержит указания на то, что отказ в проведении возможен только при несоблюдении процедуры инициирования. Значит, фактически, местный Совет или администрация организации могут предварительно решать, есть ли основания для отзыва депутата или нет.

Предложение об отзыве депутатов должны поддержать не менее 20% избирателей соответствующего округа, на сбор подписей отводится 45 дней. Не решенным остался вопрос о финансировании мероприятий по сбору подписей и агитации за отзыв депутата.

Важным способом участия в решении вопросов местного значения является возможность инициирования принятия тех или иных актов местных органов власти. Однако белорусским законодательством такая возможность предоставлена только в отношении решений местных Советов. Граждане, их объединения, представители бизнеса не обладают правом нормотворческой инициативы в отношении актов исполнительных органов как республиканских, так и местных.

Направление гражданами проектов решений местных Советов депутатов согласно Закону Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» является самостоятельной формой местного самоуправления.

Порядок внесения таких инициатив определяется самими местными Советами. К примеру, в ст. 39 Устава города Минска определено, что жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения [4]. Иные вопросы процедурного характера в Уставе отражения не нашли: не закрепляется ни форма направления предложения, ни порядок сбора подписей, ни порядок создания инициативной группы, ни иные организационные аспекты. Реализовать данное право без подробного регулирования невозможно.

Еще одним распространенным способом участия в решении вопросов местного значения является институт обращений граждан. Через обращения население может вносить предложения по совершенствованию законодательства, деятельности местных органов власти, обжаловать их решения.

Порядок направления и рассмотрения обращений регулируется Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». Согласно названному закону обращения могут направляться в устной, письменной или электронной форме [5]. Особый интерес в отношении местного уровня власти представляют электронные обращения. Согласно закону, электронные обращения могут быть направлены на адрес электронной почты или с помощью специальной формы, размещенной на сайте государственного органа. Выбор способа остается за государственным органом.

В системе местного управления выработан единый подход – практикуется использование специальной формы на сайте. В системе местного самоуправления такого единого подхода нет, так как местные Советы депутатов не имеют собственных сайтов (информация об их структуре и вопросах деятельности размещается на сайтах соответствующих исполкомов). На практике сложилось три подхода к организации приема электронных обращений в местные Советы депутатов:

- использование специальной формы для местного Совета;
- использование формы исполкома с указанием в качестве адресата местного Совета депутатов;
- отсутствие информации на сайте о порядке направления электронных обращений в местный Совет депутатов.

Сложившаяся ситуация не соответствует современным тенденциям развития отношений и не позволяет гражданам реализовывать их право наиболее эффективным способом.

Общей формой участия граждан в решении вопросов местного значения в системе местного управления и самоуправления выступает публичное обсуждение проектов актов местных органов. Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных право-

вых актах» предусмотрена возможность публичного обсуждения проектов любых актов [6], но на практике акты местных органов власти на такое обсуждение не выносятся. Не предусмотрено участие граждан в обсуждении таких важных вопросов местной жизни как разработка и утверждение программ социально-экономического развития, местных бюджетов, местных налогов и сборов, что успешно реализуется за рубежом.

Полагаем, что для решения названных проблем государству совместно с институтами гражданского общества следует принять комплекс мер, отдельное внимание при этом уделяя внедрению институтов электронного государства.

Например, повысить интерес к работе местных Советов депутатов и местных исполкомов способна организация онлайн-трансляций заседаний данных органов. Это не только станет дополнительным обеспечением принципа гласности, но и будет способствовать формированию у граждан чувства причастности к принятию решений за счет ознакомления с ходом обсуждения тех или иных вопросов, что в свою очередь приведет к повышению доверия к местным органам. В отношении депутатов такие трансляции станут дополнительной формой отчетности перед своими избирателями.

Альтернативой местным референдумам и публичному обсуждению проектов актов может стать проведение опросов по вопросам местного значения в сети Интернет. Такие опросы успешно осуществляются в России, Эстонии и других странах. Предметом опроса могут выступать различные по важности вопросы – строительство тех или иных объектов, переименование улиц, скверов и т.д., проведение праздников и т.п. Можно организовывать подобные опросы и по проектам местных бюджетов, программ социально-экономического развития, введение новых налогов и сборов.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь закреплён широкий перечень возможностей граждан для участия в решении вопросов местного значения. Однако на практике реализация этих возможностей сталкивается с несовершенством законодательства, отсутствием современных способов взаимодействия государства и граждан, недостаточным финансированием и другими проблемами. Сами граждане не всегда проявляют должный интерес к решению вопросов местного значения.

Для изменения существующего положения нельзя ограничиться внесением правок в текст нормативных правовых актов, следует также развивать новые формы участия граждан, основанные на использовании информационных технологий.

Библиографический список

1. Выборы в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать восьмого созыва (сборник электоральной статистики) [Электронный ресурс]. – URL: <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elections-ms28-itogi.pdf>.

2. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000 № 370-З (ред. от 04.06.2015) [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370>.

3. Сведения о результатах голосования 9 августа 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: https://rec.gov.by/files/2020/gol_itog.pdf.

4. Об утверждении Устава города Минска: решение Минского городского Совета депутатов от 26.06.2001 № 193 [Электронный ресурс]. – URL: <https://minsk.gov.by/ru/freepage/minsk/ustav/>.

5. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З (ред. от 17.07.2020). – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>.

6. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>.

УДК 342.843.5

Ольга Валерьевна Китновская

Электронное голосование в современной России: правовые основы, технологии и эксперименты

Аннотация. Электронное голосование является новым, активно развивающимся направлением избирательного процесса в современной России, так как в настоящее время возрастает интерес к применению информационно-коммуникационных технологий при проведении голосования. В данной статье рассматриваются организационно-правовые основы введения данного вида голосования, а также особенности проведения эксперимента по применению дистанционного электронного голосования на региональных выборах в современных условиях развития цифровых технологий.

Ключевые слова: *цифровизация, электронное голосование, дистанционное электронное голосование, комплексы для электронного голосования.*

Активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в различные демократические процессы и институты на современном этапе сформировало общественный запрос на модернизацию