

*Список использованной литературы и источников:*

1. Население Башкирии: численность, национальный состав, вероисповедание // Сайт FB.RU//<http://fb.ru/article/267949/naselenie-bashkirii-chislennost-natsionalnyi-sostav-veroisповедание> (дата обращения 16.01.2018)
2. Мартынова М.Ю. К вопросу о родных языках российских школьников // Известия СОИГСИ. 30 (69). 2018. С. 73-82.
3. Заседание Совета по межнациональным отношениям// <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55109>
4. Аругюнова Е. М. Языковой конфликт в разных измерениях: кейсы Татарстана и Башкортостана // Социологический журнал. 2019. Том 25. № 1. С. 98–120.
5. Заседание президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия. 11.02.2011, Уфа [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2017. URL: <<http://kremlin.ru/search?query=%D1%83%D1%84%D0%B0%207page=2>>
6. Встреча с руководителями национальных общественных объединений Башкортостана. 14.09.2017 // Глава Республики Башкортостан [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2018. URL: <[https://glavarb.ru/rus/press\\_serv/rabochie\\_vstrechi/69562.html?sphrase\\_id=887872](https://glavarb.ru/rus/press_serv/rabochie_vstrechi/69562.html?sphrase_id=887872)>
7. В Башкирии нашли «этнолингвистический компромисс» в изучении нацязыков. 14.09.2017 // РБК [электронный ресурс]. Дата обращения 31.07.2018. URL: <<http://ufa.rbc.ru/ufa/freenews/59ba55849a794763b8fb44b3>>.
8. Принят закон об изучении родных языков// <http://duma.gov.ru/news/27720/>
9. Языки меньшинств: юридический статус и повседневные практики. Российско-французский диалог / Отв. ред. и пер. с фр. Е. Филиппова. М.: ФГНУ «Росинформатех», 2013. – 202 с.

*Т.М. Киселева*

## **ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

**Аннотация.** Участие общественности в правотворческой деятельности местных органов власти является обязательным элементом реализации принципа демократического государства. Однако в Республике Беларусь существует ряд проблем, которые создают препятствия для реального участия граждан и представителей гражданского общества в данных отношениях. Такими проблемами являются отсутствие регулирования или неполное регулирование, отсутствие практики, низкая инициатива местных органов власти и др.

**Ключевые слова:** правотворческая деятельность, правотворческая инициатива, непосредственная демократия.

*Т.М. Kisialiova*

## **PROBLEMS OF PUBLIC PARTICIPATION IN LAW-MAKING ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

**Abstract.** Public participation in the law-making activities of local authorities is a mandatory element of the implementation of the principle of a democratic state. However, in the Republic of Belarus there are a number of problems that create obstacles to the real participation of citizens and representatives of civil society in these relations. Such problems are lack of regulation or incomplete regulation, lack of practice, low initiative of local authorities.

**Keywords:** law-making activity, law-making initiative, direct democracy.

Привлечение общественности к осуществлению правотворческой деятельности является необходимым условием реализации принципа демократического государства, проявлением непосредственной демократии. Участие населения в правотворчестве может осуществляться как непосредственно (например, путем принятия решений на референдуме), так и при осуществлении отдельных полномочий на различных стадиях правотворческого процесса государственных органов (правотворческая инициатива, публичное обсуждение проектов актов, одобрение актов и др.).

Назначение органов местной власти, их близость к проблемам соответствующих территорий и интересам населения таких территорий позволяет предположить, что наиболее активно представители общественности должны участвовать в правотворчестве именно на местном уровне. Однако анализ белорусского законодательства такое предположение не подтверждает.

Следует отметить, что в Беларуси на местном уровне действуют две относительно самостоятельные системы – местное управление и местное самоуправление. Местные органы власти не находятся в прямом подчинении, а взаимодействуют по различным вопросам. И для каждой системы установлены отдельные правила осуществления правотворческой деятельности, в том числе по вопросам участия в ней общественности.

В частности, в отношении органов местного самоуправления (местных Советов депутатов) законодательством предусмотрено несколько форм участия общественности в правотворческой деятельности. Так, ст. 35 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предоставляет гражданам право вносить в местные Советы проекты их решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. В законе закреплена важная гарантия реализации гражданами данного права – проекты подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения должны быть опубликованы в местных средствах массовой информации. Однако надо отметить, что данная норма не распространяется на предложения по совершенствованию законодательства.

Названный закон не устанавливает форму внесения проектов решений и предложений, не определяет минимальное число инициаторов и иные вопросы процедурного характера. Определено лишь, что порядок внесения соответствующих инициатив должен быть определен самими Советами.

В отношении г. Минска отдельные вопросы внесения проектов получили решение в Уставе города Минска, утвержденном решением Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193. Согласно данному Уставу (ст. 39) жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения. Для справки отметим, что по данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам на август 2020 г. в г. Минске проживало 1 241 021 избиратель [1]. Таким образом, количество инициаторов не является препятствием. Однако в Уставе не закреплена форма направления проекта, перечень сопроводительных документов, не раскрыта процедура сбора подписей за проект (порядок создания инициативной группы, ее финансирование, срок сбора подписей и т.д.). Соответственно, реализовать данную норму на практике не представляется возможным.

Что касается направления предложений по совершенствованию правотворческой деятельности местных Советов депутатов, то никаких специальных правил не установлено, что позволяет предложить о распространении на такие предложения норм законодательства об обращениях граждан и юридических лиц. Поэтому такие предложения могут быть рассмотрены одним должностным лицом местного представительного органа без обсуждения на сессии.

Также необходимо отметить, что для иных представителей общественности (представителей бизнеса, местных общественных объединений и т.п.) не предусмотрены специальные возможности участия в правотворческой деятельности местных Советов депутатов.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости более четкого регулирования рассматриваемых отношений. Согласимся с мнением Г. Г. Куневича, что «вопросы направления нормотворческих инициатив в местные Советы депутатов могут быть урегулированы в Типовом Уставе административно-территориальных единиц или отдельном Законе «О порядке реализации местных инициатив» [2, с. 96].

Участие общественности в правотворческой деятельности местных исполнительных органов в Республике Беларусь еще более ограничено. Так, действующее белорусское законодательство не предусматривает возможности участия граждан или представителей гражданского общества в инициировании принятия решений местных исполкомов. К примеру, согласно регламенту Минского городского исполнительного комитета, утвержденному решением Минского городского исполнительного комитета от 21 марта 2019 г. № 826, вопросы для рассмотрения на заседаниях исполкома вносятся в соответствии с перспективным планом его работы. Вопросы, не предусмотренные таким планом, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов по согласованию с заместителем председателя, управляющими делами Мингорисполкома по направлению деятельности, а также членами Мингорисполкома, если иное не установлено актами законодательства. Как видно, участие общественности в правотворческой деятельности на данной стадии не предусмотрено. На наш взгляд, такая ситуация не в полной мере соотносится с принципами демократического государства. В связи с этим необходимо прямо закрепить право граждан, проживающих на соответствующей территории, направлять проекты решений местных исполкомов и обязать местные исполнительные органы рассматривать такие проекты на заседании с участием инициаторов.

Помимо этого, действующим законодательством предусмотрена такая особая форма участия общественности в правотворческой деятельности органов власти различного уровня, как публичное обсуждение проектов правовых актов. Согласно ст. 7 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» по решению Президента, иных субъектов законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта проект может быть вынесен на публичное обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству. Прямого указания на необходимость публичного обсуждения каких-либо проектов

актов местных органов власти в законе не содержится. В то же время в Уставе города Минска определено, что решения Совета по наиболее важным вопросам могут приниматься после предварительного обсуждения их жителями города в порядке, предусмотренном законодательством. Проекты могут выноситься на публичное обсуждение по решению Минского городского Совета депутатов, а организация такого обсуждения возлагается на Президиум Совета.

На практике обсуждение проектов решений местных органов власти организуется не часто. На Правовой форум Беларуси (forumpravo.by) проекты решений местных органов на обсуждение не выносились. Фактически на местном уровне на публичное обсуждение выносятся планы градостроительной деятельности и отчеты воздействия на окружающую среду, т.е. те вопросы, обсуждение которых обязательно в соответствии с законодательством.

Таким образом, анализ белорусского законодательства и практики его реализации позволяет сделать вывод об отсутствии в Республике Беларусь механизма участия общественности в правотворческой деятельности местных органов власти.

К основным проблемам, препятствующим развитию данных отношений, можно отнести:

- 1) отсутствие правового регулирования или недостаточное регулирование;
- 2) отсутствие практики, вызванное как недостаточным регулированием, так и слабой инициативой местных органов власти;
- 3) ограничение круга представителей общественности только гражданами (представители бизнеса, местных общественных объединений, политических партий не включаются в эти отношения).

Решение данных проблем должно стать следующим шагом в развитии местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

*Список использованной литературы и источников:*

1. Сведения о количестве избирателей // Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов [Сайт]. URL: <http://www.rec.gov.by/sites/default/files/pdf/2020/stat19.pdf> (дата обращения: 13.08.2020)
2. *Куневич Г. Г.* Правотворческая деятельность местных Советов депутатов // Конституционные принципы нормотворческой деятельности и правоприменения в Беларуси : сборник материалов круглого стола, 3 марта 2018 г., Минск. БГУ. 2018. С. 91-103.

*Ковлагина Д.А.*

## **О КРИТЕРИЯХ МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОГО ДЕЯНИЯ (НА ОСНОВЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА)<sup>6</sup>**

**Аннотация:** Излишняя детализация нормативного материала, являющаяся свидетельством слабого правотворческого потенциала законодательных органов, нередко приводит к проблемам на практике. Реализация принципов уголовного законодательства в практической деятельности правоохранительных органов возможна только в случае создания надежного, но в то же время гибкого,

---

<sup>6</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта «Межотраслевая дифференциация уголовной и иных видов юридической ответственности: разработка теоретической модели и перспектив ее внедрения в законотворческую практику Российской Федерации», № 18-011-00665 А.