

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.571

О. Antonova
BSEU (Minsk)

ON THE ORDER OF ORGANIZATION AND HOLDING OF NATIONAL AND LOCAL ASSEMBLIES ACCORDING TO THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS

In this article the author analyzes the implementation of the right of citizens to participate in managing the affairs of state and society by conducting meetings. A study of the regulatory framework of this form of direct democracy in the historical and comparative aspects; studied theoretical views of Belarusian and foreign authors; it analyzed the practice of holding discussions.

Keywords: direct democracy; discussion; meetings of citizens; Initiative of the meeting; issues of state and public life; the order of the meeting.

О. А. Антонова
кандидат юридических наук, доцент
БГЭУ (Минск)

О ПОРЯДКЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ СОБРАНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье анализируется реализация права граждан на участие в управлении делами государства и общества путем проведения собраний. Исследуется нормативная основа указанной формы прямой демократии в историческом и сравнительном аспектах; изучаются теоретические взгляды белорусских и зарубежных авторов; анализируется практика проведения обсуждений.

Ключевые слова: прямая демократия; обсуждения; собрания граждан; инициатива проведения собрания; вопросы государственной и общественной жизни; порядок проведения собрания.

Введение

Согласно ч. 2 ст. 37 Конституции Республики Беларусь непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. При этом на конституционном уровне назван и один «способ» таких обсуждений — республиканские и местные собрания (в соответствии с ч. 3 ст. 37 Конституции Республики Беларусь). В развитие указанного положения в нашей стране с 2000 г. действует Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях», имеется и практика проведения обсуждений

в форме собраний на общегосударственном уровне. Однако, несмотря на это, до настоящего времени в Беларуси отсутствует комплексное правовое регулирование других разновидностей обсуждений проектов законов и вопросов, имеющих важное значение для населения, в том числе тех, которые уже имеют место на практике. Например, многие государственные органы управления ввели в свою деятельность при разработке проектов нормативных правовых актов возможность учета мнения заинтересованных граждан, для чего на своих сайтах размещают соответствующую информацию. Отсутствует и полноценное регулирование проведения местных собраний, в том числе в связи с тем, что в Республике Беларусь нет четкого механизма разграничения местных референдумов и местных собраний. Это приводит к тому, что местные собрания «существуют» отдельно от законодательного их закрепления.

Следует отметить, что в Беларуси до настоящего времени отсутствуют специальные исследования проблем реализации как форм (институтов) прямой демократии, так и собраний. Имеющиеся научные труды носят фрагментарный характер и в основном касаются отдельных вопросов реализации права граждан на участие в управлении делами государства путем выборов и референдумов. Конституционно-правовые основы прямой демократии представлены в работах Г.А. Василевича, А.Г. Тиковенко. Некоторые аспекты данной проблематики нашли свое отражение в трудах А.А. Головки, А.М. Абрамовича, В.А. Круталевича, Н.П. Денисюк, М.Ф. Чудакова.

В России формам прямой демократии уделяется гораздо больше внимания. В частности, исследованию референдума, народной правотворческой инициативы (петиции), общих собраний (сходов) граждан посвящены работы С.А. Авакьяна, Р.Ф. Васильева, М.Ф. Казанцева, И.В. Котелевской, С.В. Полениной, А.Е. Постникова, Б.С. Крылова, И.А. Старостиной, Ю.А. Тихомирова, В.Н. Руденко и др. В Казахстане изучением проблем местного самоуправления, следовательно, и местного собрания (схода) занимаются Г.М. Бейсембаева, А.Ж. Мусина, Р.Б. Сартова; институтов прямой демократии — А.А. Идрисов.

Порядок созыва республиканских и местных собраний в Республике Беларусь

Собрания граждан представляют собой не только одну из форм непосредственной демократии, но и процесс, состоящий из определенных стадий. Первой обязательной стадией, по мнению автора, является принятие решения о созыве собрания. В этой связи важными моментами выступают субъекты, имеющие право выдвигать инициативу о проведении собрания, а также лица (органы), принимающие решение об их созыве. При этом перечень указанных субъектов будет зависеть от вида самого собрания.

Согласно ст. 10 Закона Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» республиканское собрание созывается по мере необходимости Президентом Республики Беларусь для обсуждения важных вопросов государственной и общественной жизни республиканского значения и проектов соответствующих решений. Указанная формулировка не раскрывает порядка инициирования. В частности, остается неурегулированным, кто из субъектов определяет «меру необходимости» и по чьей инициативе Президент должен рассмотреть вопрос о созыве собрания. В настоящее время в связи с развитием науки, технологий, глобализационных процессов все чаще возникает необходимость получить мнение населения страны, и не только в виде направления предложений граждан в государственные органы, но и для принятия совместного решения в ходе обсуждений и дебатов (например, размещение радиоактивных отходов на территории государства, транзит опасных веществ через страну, строительство атомных электростанций, размещение в государстве иностранных военных баз и т.д.). Более того, ряд международных актов предусматривает необходимость проведения обсуждений с населением перед принятием окончательного государственного решения (например, Конвенции ООН об оценке воздействия на окружающую среду).

В этой связи целесообразно определить круг инициаторов созыва республиканского собрания. Согласно ч. 1 ст. 74 Конституции Республики Беларусь граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 450 тыс., в том числе не менее 30 тыс. граждан от каждой из областей и г. Минска, могут инициировать проведение республиканского референдума. Часть 1 ст. 99 данной Конституции закрепляет право законодательной инициативы, в том числе за гражданами, обладающими избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. чел. Вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами Парламента по инициативе Президента или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом (ст. 138). Таким образом, если граждане могут инициировать такие серьезные процедуры, то, на взгляд автора, необходимо предоставить право гражданам Республики Беларусь в определенном количестве также вносить обязательные для рассмотрения предложения о необходимости проведения республиканского собрания [1, с. 75—76].

В качестве инициаторов проведения республиканских собраний должны быть названы, по мнению автора, наряду с Президентом и постоянные комиссии Национального собрания, определенное количество депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, Совет Министров.

Решение о созыве республиканского собрания принимает Президент в форме указа. К настоящему времени в Республике Беларусь было проведено четыре всебелорусских народных собраний (19 октября 1996 г.; 18 мая 2001 г.; 2—3 марта 2006 г.; 6—7 декабря 2010 г.), предметом обсуждений на которых были программы социально-экономического развития Республики Беларусь и итоги их реализации.

По мнению автора, целесообразно определить в Законе Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» процедуру созыва республиканских собраний в зависимости от инициаторов их проведения. Так, если исходить из того, что инициаторами проведения республиканского собрания могут выступать и граждане Республики Беларусь, то первоначально граждане образуют инициативную группу на своем собрании, где определяют цели и вопросы, выносимые на республиканское собрание, нормы представительства, а также избирают председателя инициативной группы и представителей по областям. После этого документы о создании инициативной группы направляются в Центральную комиссию по выборам и проведению республиканских референдумов для ее регистрации. Далее инициативная группа может приступать к сбору подписей в поддержку инициативы о созыве республиканского собрания. Число собранных подписей должно быть не менее 50 тыс., в противном случае республиканское собрание не может быть созвано по инициативе граждан. После проверки подписей Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов принимает решение, подтверждающее сбор необходимого числа подписей, и выдает его председателю инициативной группы.

Председатель инициативной группы направляет документы Президенту Республики Беларусь и Палате представителей Национального собрания (во время существования БССР законодательный орган также вправе был назначать всенародные обсуждения, более того, такая практика существует и в России). Президент либо Палата представителей может отклонить или утвердить просьбу о необходимости проведения республиканского собрания. В случае отклонения возможно либо согласование (например, в случае если отказ в проведении был обоснован несогласием с вопросами или нормами представительства), либо повторное предложение о проведении республиканского собрания по тем же вопросам, причем его можно вносить не раньше одного года со дня отклонения просьбы. Так как решения собраний носят рекомендательный характер и на практике не могут привести к противостоянию властей, то, на взгляд автора, можно допустить возможность обращения к Национальному собранию с просьбой о необходимости проведения республиканского собрания по тому же вопросу после ее отклонения Президентом и наоборот.

Президент Республики Беларусь своим указом может утвердить предложение, а Палата представителей Национального собрания своим постановлением, в котором определяется дата проведения республиканского собрания (например, не ранее 45 дней со дня издания указа или постановления), утверждает предлагаемые нормы представительства.

Далее инициативная группа совместно с местными исполнительными и распорядительными органами организует информирование населения и образует республиканский (20—30 чел.) и территориальные (10—15 чел.) организационные комитеты, которые будут регистрировать выдвинутых представителей на республиканское собрание. Назначение членом комитетов может осуществляться по дате поступления заявления от данного лица на основании решения о его выдвижении в члены комитета.

Согласно ч. 3 ст. 15 Закона Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» инициаторами местных собраний могут быть: не менее 10 процентов граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях; органы территориального общественного самоуправления; местные Советы депутатов; местные исполнительные и распорядительные органы. Интересным представляется тот факт, что в соответствии с изменениями и дополнениями в указанный закон 2013 г. решение о созыве местного собрания принимается самими инициаторами, а именно оформляется «решением соответственно местного Совета депутатов, местного исполнительного и распорядительного органа или органа территориального общественного самоуправления, являющихся инициаторами местного собрания, а в случае если инициатором местного собрания являются граждане, — протоколом заседания инициативной группы» (ст. 17 Закона «О республиканских и местных собраниях»). Таким образом, исключено промежуточное звено между выдвижением инициативы и рассмотрением этой инициативы государственными органами.

По форме проявления инициатива может быть высказана как пожелание о необходимости обсудить тот или иной проект или вопрос и как инициативный подготовленный проект, а также доктринально со стороны практиков или ученых [2, с. 54]. Исходя из этого следует закрепить возможность инициировать проведение местных собраний общественными объединениями, некоммерческими и коммерческими юридическими лицами.

В соответствии с Законом «О республиканских и местных собраниях» если инициатива о созыве местного собрания исходит от граждан, то должна создаваться инициативная группа. Однако законодательные акты не содержат определения численности такой инициативной группы. На взгляд автора, если инициаторами проведения местных собраний выступают 10 % граждан, как и для инициирования местных референдумов, то количество членов инициативной группы должно быть примерно таким же, как и для местных референдумов: в области и городе Минске — не менее 50 чел.; в районе, городе, районе в городе — не менее 20 чел.; в поселке, сельсовете — не менее 10 чел.

Порядок проведения республиканских и местных собраний в Республике Беларусь

Требования, которым должны соответствовать лица, чтобы иметь право участвовать в республиканском или местном собраниях, включают в себя две группы: общие и специальные. К общим можно отнести гражданство Республики Беларусь и возрастной ценз (достижение 18 лет). В этой связи, по мнению автора, законодатель не обоснованно ограничил в праве быть участником собраний граждан, которые в силу гражданского законодательства приобрели полную дееспособность до достижения 18-летнего возраста (например, вступление в брак или эмансипация лица).

Согласно ч. 4 ст. 4 Закона «О республиканских и местных собраниях» в таких собраниях не могут принимать участие лица, признанные судом недееспособными, лица, со-

держась по приговору суда в местах лишения свободы, находящиеся по решению суда в лечебно-трудовых профилакториях, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, применена мера пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста. Данные ограничения являются типичными и для реализации других форм непосредственной демократии, например для участия в выборах, голосования на референдуме, отзыве депутатов. Однако, по мнению автора, автоматическое заимствование из Избирательного кодекса не является оправданным и нарушает правила юридической техники. Ведь если в других формах прямой демократии голосование может проходить несколько дней (с учетом времени на досрочное голосование), а также возможна организация голосования по месту нахождения лица, то собрание по своему характеру — одномоментное действие, особенно местные собрания. В связи с этим граждане, которые физически не могут принять участие в работе собрания, не должны быть внесены в перечень лиц, которым запрещено участвовать в таком мероприятии. Например, лицо, находящееся в местах содержания задержанных, неважно в соответствии с уголовно-процессуальным или административно-процессуальным законодательством, и так не могут участвовать в каком бы то ни было мероприятии за пределами таких мест. В таком случае в перечень таких лиц должны быть включены и больные, находящиеся в стационарных лечебных учреждениях, например инфекционных отделениях или реанимации; лица, находящиеся на казарменном положении, и т.д.

К специальным требованиям можно отнести как условия проживания на определенной территории, наличие недвижимого имущества в собственности или на других законных основаниях на территории проведения местного собрания, так и возможность быть избранным в качестве уполномоченного представителя.

Участники республиканского собрания избираются на собраниях коллективов работников организаций, граждан по месту учебы или службы, местных собраниях, собраниях высших органов республиканских государственно-общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, других общественных объединений, представляющих все административно-территориальные единицы Республики Беларусь. Участниками являются также депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики. В соответствии с указами Президента Республики Беларусь состав участников Всебелорусского народного собрания был определен в количестве 5000 чел., в том числе от г. Минска — 800 чел., каждой области — по 650 чел.; второго, третьего и четвертого Всебелорусских народных собраний — 2500 чел., в том числе от каждой области — по 350 чел., г. Минска — 400 чел.

На республиканское собрание приглашаются Президент, Премьер-министр, члены Правительства, Председатель Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда, Председатель Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генеральный прокурор, Председатель Следственного комитета, Председатель Правления Национального банка, Председатель Комитета государственного контроля. Однако данный список требует уточнения, в том числе в связи с тем, что некоторые должностные лица фактически перечислены дважды (например, членом Правительства является Председатель Правления Национального банка или Председатель Комитета государственного контроля).

На республиканское собрание могут приглашаться представители республиканских органов государственного управления, местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов, иных государственных органов, а также государственных организаций, подчиненных Правительству, органов территориального общественного самоуправления, республиканских государственно-общественных объединений, политических партий, общественных объединений; сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Республике Бе-

ларусь, представители белорусских диаспор, международных и иностранных организаций в Республике Беларусь.

К сожалению, несмотря на внесение изменений и дополнений в Закон «О республиканских и местных собраниях», до настоящего времени остаются неурегулированными процедура формирования и компетенция рабочих органов республиканских собраний. Статья 9 указанного Закона ограничивается лишь их перечислением (председатель, президиум, секретариат, мандатная, редакционная и счетная комиссии). Конечно, из названия некоторых из них можно сделать вывод об их общем назначении (например, счетная или мандатная комиссии), однако полномочия президиума и порядок его избрания требуют законодательного определения.

В местном собрании имеют право участвовать граждане, достигшие 18 лет, зарегистрированные по месту жительства на территории административно-территориальной единицы (ее части), на которой проводится местное собрание, а также граждане, не зарегистрированные по месту жительства на данной территории, но являющиеся собственниками недвижимого имущества, расположенного на этой территории, либо владеющие указанным имуществом на иных основаниях, предусмотренных законодательством или договором. В этой связи интересным представляется позиция, высказанная Г.М. Бейсембаевой, А.Ж. Мусиной, Р.Б. Сартовой и закрепленная в Казахстане на законодательном уровне. В частности, указывается, что «поскольку законодательство не запрещает участия иностранцев и лиц без гражданства в собраниях (сходах), это как раз та форма местного самоуправления, которая учитывает в полной мере интересы всего населения, проживающего на соответствующей территории, а не только его части (граждан Республики Казахстан)» [3].

Выводы

Принятие в Республике Беларусь законодательного акта, регулирующего порядок созыва и проведения собраний как одной из форм участия граждан в управлении делами государства и общества, является безусловным достижением. Однако несмотря на недавнюю ревизию Закон «О республиканских и местных собраниях» нуждается в доработке.

Литература

1. Антонова, О. А. Проблемы реализации права на обсуждение проектов законов и вопросов республиканского и местного значения в законодательстве Республики Беларусь / О. А. Антонова // Вестн. Конституц. Суда Респ. Беларусь. — 2002. — № 4. — С. 70—78.

Antonova, O. A. Problems of realization of the right to discussion of draft laws and issues of national and local significance in the legislation of the Republic of Belarus / O. A. Antonova // Bull. of the Constitut. Court of the Rep. of Belarus. — 2002. — № 4. — P. 70—78.

2. Старостина, И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право. — 1998. — № 1. — С. 40—55.

Starostina, I. A. Nationwide discussion: legal possibilities and practice / I. A. Starostina // Bull. of Moscow Univ. A ser. of right. — 1998. — № 1. — P. 40—55.

3. Бейсембаева, Г. М. Развитие местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе [Электронный ресурс] / Г. М. Бейсембаева, А. Ж. Мусина, Р. Б. Сартова // Вестн. Караганд. гос. ун-та. — Режим доступа: <http://articlekz.com/article/11693>. — Дата доступа: 07.12.2015.

Beisembayeva, G. M. The development of local self-government in the Republic of Kazakhstan at the present stage [Electronic resource] / G. M. Beisembayeva, A. Z. Mussina, R. B. Sartova // Bull. of the Karaganda State Univ. — Mode of access: <http://articlekz.com/article/11693>. — Date of access: 07.12.2015.

Статья поступила в редакцию 11.12.2015 г.