



# О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления

ПЛИСКО М.К.

Минск, 2017 г.

Плиско М.К. О правовых гарантиях участия граждан в реализации местного самоуправления / М.К. Плиско. — Минск: 2017. — 54 с.

В брошюре рассмотрена проблема совершенствования нормативных правовых актов, которые призваны обеспечить участие граждан в реализации местного самоуправления. Нормативная правовая база проанализирована в контексте каждой из трех основных форм участия граждан в реализации власти на местном уровне, а именно: непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления; участия населения в осуществлении местного самоуправления и выявления мнения населения. Анализ показал, что большинство законодательных норм носят декларативный характер и не обеспечивают участия граждан в реализации местного самоуправления.

Брошюра адресована активистам гражданского общества, интересующимся проблемами местного самоуправления, депутатам местных Советов, а также преподавателям общественных дисциплин и юристам.

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ .....	4
Классификация форм участия граждан в реализации местного самоуправления .....	4
<b>ГЛАВА 1.</b> Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	6
1.1. Участие граждан в выборах посредством выдвижения кандидата в депутаты и отзыв избранных депутатов местных Советов .....	6
1.2. Местный референдум.....	9
<b>ГЛАВА 2.</b> Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления .....	17
2.1. Местное собрание.....	17
2.2. Территориальное общественное самоуправление.....	23
2.3. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан) .....	31
2.4. Инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов (правотворческая инициатива) .....	32
2.5. Инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов .....	34
2.6. Инициатива граждан по организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчета депутата о своей деятельности .....	35
<b>ГЛАВА 3.</b> Формы выявления мнения населения .....	37
3.1. Общественные обсуждения (слушания).....	37
3.2. Массовые мероприятия .....	45
3.3. Обращения граждан .....	48
3.4. Опрос граждан.....	50
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	51
Список рекомендуемой литературы .....	52

## ВВЕДЕНИЕ

Общество не развивалось бы, если бы в нем не было социально активных граждан, которые участвуют в формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Однако многие социально активные люди в условиях дефицита демократии и демократических выборных процедур не хотят идти во власть и делать карьеру на этом поприще. Но это не означает, что они обречены на пассивное ожидание и полное отсутствие возможностей реализовать свою инициативу и энергию. Законодательство разных стран, в том числе и нашей, предусматривает множество различных форм, имеющих непосредственное отношение к реализации местного самоуправления, дающих возможность достойно проявить свою гражданскую позицию. Иногда мы, сами того не осознавая, стихийно, без оглядки на прописные истины, содержащиеся в учебниках, творим историю в месте своего проживания во имя лучшей и благоустроенной жизни — не столько для самих себя, сколько для детей и внуков. Тот, кто равнодушен, кто хочет сделать нашу жизнь лучше и содержательнее, всегда найдет способ реализовать себя в разрешении многочисленных социальных проблем на местном уровне.

Задача данной брошюры — проанализировать правовые основания и организационные способы (формы) участия граждан, в первую очередь людей с активной гражданской позицией, в реализации местного самоуправления, а цель — сформировать у них навыки

гражданской инициативы и помочь закрепить уже имеющиеся умения.

Брошюра адресована активистам формирующегося гражданского общества, интересующимся проблемами местного самоуправления, заботящимся о своей малой родине и желающим сделать жизнь граждан более комфортной и безопасной. Небезынтересна она будет и депутатам местных Советов, которые в условиях отсутствия полноценного местного самоуправления не всегда могут реализовать свой потенциал, работая непосредственно в Совете, а также преподавателям общественных дисциплин и юристам.

Объем данной публикации позволил затронуть только основные правовые и организационные моменты, касающиеся многочисленных форм реализации местного самоуправления. Те, кто хочет углубить свои знания и ознакомиться с другими подходами к рассмотрению данной темы, могут сделать это самостоятельно, изучив литературу из прилагаемого списка.

## Классификация форм участия граждан в реализации местного самоуправления

Любые происходящие явления или события требуют определенной систематизации и классификации. Не являются исключением в этом плане и различные формы деятельности, при помощи которых граждане реализуют свое право на

местное самоуправление. Главное при этом — найти какой-нибудь объективный критерий, позволяющий избежать субъективизма в решении тех или иных проблем.

С нашей точки зрения, в основе классификации должна лежать близость формы к принятию значимых правовых решений, имеющих обязательный характер. Это и будет основным объективным критерием эффективности и результативности той или иной формы участия граждан в реализации местного самоуправления. Вряд ли кто-то станет возражать, что, например, местное собрание является более значимой формой, нежели инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов. И уж конечно, нецелесообразно начинать изложение материала с описания таких форм участия, которые совсем не урегулированы или недостаточно полно нормированы законодательством о местном самоуправлении, например, опросов граждан или правотворческой инициативы.

В случае тождественности характеристик по основному критерию в расчет должны приниматься дополнительные основания. Например, хотя на местном референдуме и могут быть приняты решения, имеющие обязательный характер, однако он не может быть значимее института местных Советов депутатов, избираемых регулярно и всегда на территории всей страны, поскольку без местных Советов депутатов территориальное сообщество граждан существовать не может, в то время как референдум может и не проводиться или проводиться от случая к случаю.

Поэтому все рассматриваемые в этой брошюре формы участия граждан в реализации местного самоуправления разделены на три большие группы:

1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления:

- участие граждан в выборах посредством выдвижения кандидата в депутаты и отзыв избранных депутатов местных Советов;
- местный референдум;

2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

- местное собрание;
- территориальное общественное самоуправление;
- участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан);
- инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов (правотворческая инициатива);
- инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов;
- инициатива граждан по организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчета депутата о своей деятельности;

3) формы выявления мнения населения:

- общественные обсуждения (слушания);
- массовые мероприятия;
- обращения граждан;
- опрос граждан.

Кроме классификации форм участия, важны также принципы, на которых они базируются. В данном случае их можно выделить четыре:

1. Естественность и неотъемлемость права граждан на местное самоуправление. Это означает, что граждане, живущие на территории коммун, общины, гмины, грамады и т.п., изначально имеют право на местное самоуправление, и это право не нуждается в специальных доказательствах. Оно должно закрепляться в Основном законе страны и не может быть отменено. Именно на принципе естественности и неотъемлемости базируется право граждан участвовать в решении разнообразных задач на местном уровне.
2. Добровольность. Это означает, что никто не может принуждать граждан к участию или неучастию, использованию или неиспользованию различных форм реализации местного самоуправления. Следование этому принципу позволит свести на нет псевдогражданские формы участия, которые создаются государством на местном уровне и полностью им контролируются.
3. Открытость. Это означает, что деятельность органов местной власти должна носить открытый (транспарентный) для

населения характер. Любой гражданин, проживающий на территории действия органа местного самоуправления (муниципалитета), должен иметь возможность не только знакомиться с принимаемыми решениями и получать их на руки, но и присутствовать на заседаниях различных органов местного самоуправления.

4. Законность. Это означает, что все субъекты местного самоуправления обязаны действовать в рамках Конституции Республики Беларусь, норм Избирательного кодекса Республики Беларусь, Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов», Закона «О республиканских и местных собраниях», Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» и иных нормативных правовых актов.

## ГЛАВА 1. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

### 1.1. Участие граждан в выборах посредством выдвижения кандидата в депутаты и отзыв избранных депутатов местных Советов

В соответствии со ст. 3 Конституции Республики Беларусь единственным источником власти в стране является народ, который осуществляет свою власть

как непосредственно, так и через представительные и иные органы «в формах и пределах, определенных Конституцией». Отсюда следует, что основной формой участия граждан в реализации местного самоуправления и их основным политическим правом, несомненно, являются выборы депутатов местных Советов депутатов. Во-первых, выборы являются неотъемлемым атрибутом существования белорусского общества, т.е., в отличие от других форм участия граждан, их не может не быть. В соответствии со ст. 65 Избирательного кодекса (в редакции Кодекса от 04.06.2015 года) они обязательно проводятся один раз в четыре года. Во-вторых, по общему правилу, выборы депутатов должны проводиться на всей территории страны одновременно, а решения, принимаемые избранными на выборах органами местного самоуправления, носят для населения обязательный характер. Следует, однако, сказать, что хотя выборы как институт и являются неотъемлемым атрибутом общества, Закон (ст. 5 Избирательного кодекса) не предписывает гражданам принимать в них участие в обязательном порядке.

В соответствии с Избирательным кодексом в период проведения выборов граждане могут воспользоваться как активным, так и пассивным избирательным правом. Активное избирательное право — это право гражданина избирать, т.е. лично участвовать в выборах органов публичной власти, в том числе и в органы местного самоуправления, пассивное — это право гражданина быть избранным, т.е. установленное законом право быть кандидатом в выборные органы публичной власти.

Гражданин не может сам себя выдвинуть кандидатом в депутаты, но может дать согласие на этот статус. Чтобы стать кандидатом в депутаты местного Совета, гражданин должен выполнить некоторые обязательные правила, предусмотренные законодательством. В соответствии со ст. 69 Конституции и ст. 60 Избирательного кодекса помочь ему в этом могут политические партии, трудовые коллективы и такие же, как и он сам, граждане путем сбора подписей.

С 2007 года у нас в стране на выборах в органы местного самоуправления применяется мажоритарная система относительного большинства. При такой системе кандидат считается избранным, если на выборах он получил больше голосов, чем любой из его соперников. Правда, если выборы проводятся при одном зарегистрированном кандидате, то в этом случае для победы ему необходимо заручиться поддержкой более 50% избирателей, принявших участие в выборах. Порога явки избирателей, необходимого для признания выборов в местные Советы депутатов состоявшимися, Избирательный кодексом не устанавливает. Узаконивает избрание того или иного кандидата депутатом соответствующая избирательная комиссия. Стоит отметить, что до недавнего времени у нас существовала неприемлемая с точки зрения права практика, в соответствии с которой полномочия вновь избранного депутата подлежали утверждению еще и депутатами вновь избранного Совета депутатов (см., например, ст. 4 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов» №14-З в редакции Закона от 7 мая 2009 г.).

В последнее время все настойчивее раздаются голоса в поддержку пропорциональной системы выборов, правда, пока только на выборах в Палату представителей. Одним из преимуществ этой системы голосования является лучший учет мнения небольших групп населения и отдельных избирателей, поскольку здесь, в отличие от мажоритарной системы, не действует принцип «победитель получает все». Однако, по мнению провластных юристов и других экспертов, переходу к этой системе голосования, хотя бы частичному, препятствует ст. 72 Конституции, которая предусматривает право отзыва депутата, а изменение статьи Конституции, по их словам, — дело хлопотное и требующее много времени. Действительно, в соответствии со ст. 139 Конституции необходимо принять Закон об изменении и дополнении Основного закона. Причем данный Закон должен быть принят после двух обсуждений и одобрений парламентом с промежутком не менее трех месяцев. Правда, в СМИ были опубликованы предложения по переходу к пропорциональной системе голосования и без изменения ст. 72 Конституции (для этого достаточно внесения изменений только в Избирательный кодекс<sup>1</sup>), но они остались не востребованными.

В целом же правовые и организационные аспекты участия гражданина в выборах в качестве кандидата в депутаты в достаточной мере прописаны в законодательстве и известны, впрочем, как и предложения по их изменению,

1. См.: Михаил Плиско. Так можно ли ввести в Беларуси пропорциональную систему, не меняя Конституции? // Народная воля. — 2016. — 4 листопада. — №83(4130).

поэтому мы не будем на них подробно останавливаться.

В отличие от большинства стран, в Беларуси узаконена практика (ст.ст. 129-142 Избирательного кодекса) отзыва депутата<sup>2</sup>, к которой избиратели могут прибегнуть, если посчитают, что избранный депутат не оправдал их доверия или совершил дискредитирующие его как депутата действия. В действительности реализация этого права трудноосуществима — в процедурно-организационном и правовом отношении это те же выборы, только наоборот, особенно если эту процедуру будут пытаться осуществить граждане или организации, противостоящие политической силе, контролирующей власть. К тому же, реализация этого права связана с большими финансовыми затратами, которые могут оказаться бессмысленными из-за низкой явки избирателей: в отличие от выборов депутатов местных Советов, голосование по отзыву депутата будет считаться несостоявшимся, если в нем примет участие менее половины избирателей, включенных в избирательные списки (ч. 2 ст. 141 Избирательного кодекса). Неслучайно в независимой Беларуси за годы существования этой правовой нормы она так ни разу и не была реализована. Фактически непереизбрание депутата на новый срок по сути своей и есть не что иное, как его отзыв, поэтому

2. Впервые право отзыва депутатов было установлено советской властью в Декрете от 4 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов». Право отзыва депутатов стало одним из важнейших принципов советской избирательной системы, подчеркивавшим «природу Советского государства как государства нового типа». Оно было закреплено в первой Конституции РСФСР 1918 года, а также в ст. 69 Конституции БССР 1927 года: «Избиратели, посланные в совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы».



никакого отдельного закона об отзыве депутатов, по нашему мнению, не нужно.

Российский Закон о местном самоуправлении (ст. 24), кроме голосования по отзыву депутата, предусматривает еще и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования.

## 1.2. Местный референдум

Принято считать, что родиной референдумов является Швейцария, где этот институт как форма волеизъявления народа практикуется с конца XIII века. В независимой Беларуси прошло 3 общереспубликанских референдума — в 1995, 1996 и 2004 гг. — и ни одного на местном уровне, несмотря на многочисленные попытки различных политических и неполитических сил инициировать их проведение. Но ситуация может измениться и процесс с их проведением, как говорится, может пойти. Поэтому активистам гражданского общества и просто активным гражданам будут полезны знания о правовых и организационно-процедурных сторонах организации и проведения местных референдумов, тем более что решения, принимаемые на подобного рода референдумах, могут носить не только факультативный, но и обязательный характер.

Основными правовыми документами, регулирующими проведение местных референдумов в Беларуси, являются Избирательный кодекс Республики

Беларусь в редакции от 4 июня 2015 года (гл. 22, ст.ст. 111-112 и гл. 25, ст.ст. 125-128, 128-1) и Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2016 года. Согласно ст. 111 Избирательного кодекса референдум является способом принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни. К сожалению, в Законе «О местном управлении и самоуправлении» вопросу проведения местных референдумов посвящена только одна статья — 34. Это означает, что порядок организации и проведения местных референдумов, а также перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на местный референдум, фактически регулируются и определяются Избирательным кодексом.

В связи с тем, что после восстановления независимости в Беларуси проводились только республиканские референдумы и все они были инициированы сверху, а не снизу, т.е. не самими гражданами, говорить о накопленной правоприменительной практике не приходится. Поэтому судить о том, насколько совершенно законодательство о референдуме, трудно, так как пробелы законодательной базы, как бы тщательно она ни прорабатывалась в тишине кабинетов, как правило, выявляются только в ходе правоприменительной практики. Именно она обуславливает внесение изменений и дополнений в законодательство, а также принятие подзаконных актов. Поэтому недостаток правоприменительной практики нельзя компенсировать ничем.

В соответствии с ч. 2 ст. 112 Избирательного кодекса 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. Что считать важнейшими вопросами для населения, а что — нет, закон, естественно, не раскрывает, да и не может этого сделать в правовых терминах в силу неизбежной субъективности этого понятия. Поэтому законодателю правильнее было бы ограничиться простой констатацией, что местные референдумы могут проводиться по вопросам, которые отнесены к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Таким образом, можно сказать, что «важнейшее» может стать первым серьезным препятствием для инициаторов из народа на их долгом пути к проведению местного референдума.

В соответствии с ч. 3 ст. 112 Избирательного кодекса на местный, как и на республиканский, референдум не могут выноситься вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом — о территориальной целостности Республики Беларусь, об амнистии, о помиловании, а также вопросы:

- связанные с избранием и освобождением должностных лиц, назначение (избрание, освобождение) которых относится к компетенции: а) Президента Республики Беларусь, б) палат Национального собра-

ния Республики Беларусь, в) местного исполнительного и распорядительного органа, а также руководителей местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя (кадровые вопросы);

- о принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов, сборов (пошлин).

Кроме этого, на референдум, по общему правилу, не выносятся вопросы чрезвычайного и безотлагательного характера (принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения), а также такие вопросы, ответ на которые известен заранее (например, повышение заработной платы, пенсий и т.п.).

В соответствии с ч. 1 ст. 126 Избирательного кодекса инициировать проведение местного референдума могут два субъекта:

- местные представительные органы в лице местных советов депутатов;
- не менее 10% граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета.

Вряд ли местные Советы депутатов в их нынешнем составе станут инициировать проведение референдума, поэтому мы остановимся только на вопросах, связанных с порядком организации и проведения всенародного голосования, если его инициируют граждане.

Подготовка и проведение референдума требуют от граждан четкого соблюдения ряда организационных и юридических процедур, которые условно можно разбить на семь последовательно сменяющихся друг друга стадий (этапов).

1. В соответствии с ч. 2 ст. 126 Избирательного кодекса начальной стадией на пути к местному плебисциту является образование инициативной группы из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве:

- в области и г. Минске — не менее 50 человек;
- в районе, городе, районе в городе — не менее 20 человек;
- в поселке, сельсовете — не менее 10 человек.

На собрании по созданию инициативной группы должны присутствовать более 50% граждан, давших согласие войти в ее состав. Решения собрания принимаются большинством его участников. Собрание инициативной группы оформляется протоколом в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь, утвержденной Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 19.01.2009 г. №4 (в редакции от 30.12.2015 г. №225). Например, если количество присутствовавших на заседании инициативной группы — более 15 человек, то список присутствовавших не указывается на первой странице («в шапке»), а составляется отдельно и прилагается к протоколу

с проставлением соответствующей отметки на первой странице: «список присутствующих прилагается к протоколу». Список участников собрания, прилагаемый к протоколу, подписывается председателем и секретарем собрания.

В протоколе собрания инициативной группы в обязательном порядке должны быть рассмотрены и приняты решения по следующим вопросам:

- 1) решение о выдвижении инициативы о проведении референдума;
- 2) решение об образовании инициативной группы;
- 3) решение о формулировке вопроса (проекта решения), выносимого на референдум;
- 4) решение об избрании руководителя инициативной группы.

Вопрос (проект решения), выносимый на референдум, должен быть сформулирован четко и ясно, чтобы на него был возможен однозначный ответ. Если следовать аналогии с республиканским референдумом, то в соответствии с ч. 5 ст. 114 Избирательного кодекса формулировка вопроса, предлагаемого на референдум, может быть уточнена с согласия инициативной группы, о чем должен свидетельствовать протокол собрания группы. Правда, как технически и когда будет осуществляться уточнение формулировки, законодатель не уточняет.

Собственноручные подписи всех граждан, давших согласие быть членами

инициативной группы, с указанием фамилии, имени, отчества, их места жительства, года рождения, серии и номера паспорта и гражданства, должны быть нотариально засвидетельствованы. Законодатель ничего не говорит о внешней форме данного списка, т.е. должен ли список членов инициативной группы быть засвидетельствован весь и сразу в одной нотариальной конторе, например по месту проведения собрания инициативной группы или по месту проживания ее руководителя, или засвидетельствование можно осуществить по отдельности в разных нотариальных конторах по месту жительства каждого из членов инициативной группы. Также законодатель не дает ответа на вопрос: могут ли членами инициативной группы быть граждане, которые не принимали участия в собрании инициативной группы, но согласны войти в ее состав, и наоборот, все ли граждане, участвующие в собрании, должны быть включены в список членов инициативной группы, ведь некоторые из них могли голосовать против принятой формулировки вопроса и по этой причине отказаться войти в состав инициативной группы.

2. После подготовки всех необходимых документов руководитель инициативной группы направляет в соответствующий исполком заявление с просьбой о регистрации инициативной группы и вопроса, предлагаемого ею на референдум. Лучше это сделать лично, а не по почте. В этом случае есть возможность убедиться, что ваше заявление зарегистрировано, и можно записать его регистрационный номер. Если уж и посылать документы по почте, то только заказным письмом и с уведомлением.

К заявлению, по аналогии с республиканским референдумом, прилагаются: а) протокол собрания инициативной группы, на котором были приняты решения о выдвижении инициативы о проведении референдума, об образовании инициативной группы, о принятии формулировки вопроса, выносимого на референдум, и об избрании ее руководителя, б) нотариально заверенный список членов инициативной группы.

Следует отметить, что законодатель не устанавливает временные рамки обращения инициативной группы в исполком после даты проведения собрания инициативной группы.

Документы, полученные от руководителя инициативной группы, исполком направляет в соответствующий областной (Минский городской) орган юстиции для получения заключения.

3. Областной (Минский городской) орган юстиции дает заключение о соответствии вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства, а также о соблюдении порядка образования инициативной группы. Формулировка «о соблюдении порядка образования инициативной группы» на практике означает, что орган юстиции может проверить порядок проведения собрания инициативной группы (место проведения, наличие кворума, правомочность принятых решений, правильность оформления протокола), добровольный характер включения в список членов инициативной группы, а также достоверность данных обо всех лицах, вошедших в инициативную группу.

4. При положительном заключении органа юстиции соответствующий местный исполком в течение 30 дней со дня обращения инициативной группы за регистрацией регистрирует вопрос, предлагаемый на местный референдум, и состав инициативной группы. Это означает, что исполком выдает инициативной группе (ее руководителю) свидетельство о ее регистрации, образец подписного листа, а членам инициативной группы — соответствующие удостоверения.

Если местный исполком отказывает в регистрации инициативной группы, то отказ может быть обжалован в месячный срок в районный, городской суд (ч. 6 ст. 126 Избирательного кодекса). Причем среди судов, перечисленных в ч. 6 ст. 126 Избирательного кодекса, почему-то отсутствует указание на областной суд.

5. На этой стадии инициативная группа осуществляет сбор подписей не менее 10% граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Сбор подписей могут вести только члены инициативной группы. По аналогии со сбором подписей граждан под предложением о проведении республиканского референдума (ч. 1 ст. 115 Избирательного кодекса) на сбор подписей должно отводиться 2 месяца со дня регистрации инициативной группы. Законодатель не дает ответа на вопрос, каковы будут действия исполкома, если члены инициативной группы смогут, например, в течение месяца собрать требуемое количество подписей, — начнет ли он досрочно проверять достоверность

собранных подписей или будет ждать истечения двухмесячного срока и только потом примется за эту процедуру.

6. По аналогии со сбором подписей граждан под предложением о проведении республиканского референдума (ч. 1 ст. 116 Избирательного кодекса) на установление исполнительным органом факта сбора необходимого количества достоверных подписей отводится 10 дней. Проверка подписей осуществляется в порядке, предусмотренном ст.ст. 61 и 116 Избирательного кодекса. После того как по итогам проверки исполком установит, что собрано необходимое количество достоверных подписей, инициативная группа составляет заключительный акт о сборе подписей и представляет его в соответствующий исполнительный орган, который, в свою очередь, передает его в местный Совет депутатов. К сожалению, законодатель — сознательно или по недосмотру — не установил срока, в течение которого исполком должен передать заключительный акт о сборе подписей в соответствующий Совет депутатов: это может занять у него 10 дней, а может и целый месяц.

Закон также не разъясняет выражение «заключительный акт», которое содержится в ч. 7 ст. 126 Избирательного кодекса. Видимо, в заключительном акте должна содержаться информация для Совета депутатов о том, что инициативная группа выполнила все условия, определенные законодательством для процесса инициирования местного референдума. Это значит, что она собрала не менее 10% действительных подписей граждан Республики Беларусь,

постоянно проживающих на территории соответствующего Совета, что соответствующее управление юстиции подтвердило правильность и корректность формулировки вопроса, выносимого на местный референдум, и что теперь Совет депутатов может непосредственно приступить к рассмотрению инициативы о проведении референдума.

Следует отметить, что законодательство оставляет без ответа вопрос о том, может ли инициативная группа обжаловать в суде отказ исполкома признать факт сбора ею не менее 10% действительных подписей граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на соответствующей территории.

7. Решение о назначении областного (Минского городского), районного, городского, поселкового, сельского референдума, в соответствии с ч. 1 ст. 127 Избирательного кодекса, должно быть принято на сессии соответствующего местного Совета депутатов в течение не более чем 30 дней со дня внесения исполкомом такого предложения. Решение о назначении районного референдума в городе с районным делением (г. Минск и др.) принимает в те же сроки городской Совет депутатов.

Могут ли присутствовать на сессии депутатов местного Совета, на которой будет приниматься решение о проведении референдума, члены инициативной группы или ее руководитель, Закон обходит молчанием. Поэтому возможность их присутствия на сессии будет решаться в соответствии с регламентом соответствующего Совета депутатов.

Присутствие членов инициативной группы или ее руководителя на сессии представляется очень важным, так как в соответствии с ч. 2 ст. 127 Избирательного кодекса юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется не инициаторами проведения местного референдума, а местным Советом депутатов, принимающим решение о назначении референдума.

Следует сказать, что первоначально Избирательный кодекс не содержал прямого указания на орган, устанавливающий юридическую силу принятого на референдуме решения (рекомендательная или обязательная). Но в 2006 г. законодатель, по аналогии с порядком назначения и проведения республиканского референдума, определил, что юридическую силу решения, принятого референдумом, будет определять орган, принимающий решение о назначении местного референдума, т.е. соответствующий местный Совет депутатов.

Кроме этого, в законе нет ясного и однозначного ответа на вопрос, может ли местный Совет депутатов не назначить дату проведения референдума, если все предшествующие стадии инициативная группа по проведению референдума благополучно преодолела, т.е. выполнила все требования Закона. По крайней мере, при инициировании республиканского референдума у президента такое право есть (ч. 6 ст. 117 Избирательного кодекса).

Дата проведения референдума устанавливается местным Советом депутатов не позднее трех месяцев со дня принятия

решения о назначении референдума. Решение местного Совета депутатов о назначении референдума публикуется в печатных средствах массовой информации и обнародуется в других СМИ. Местный Совет, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум. Представляется, что срок «не позднее трех месяцев» утвержден законодателем по аналогии с проведением выборов депутатов. На самом деле он мог бы быть намного меньшим. Для образования комиссий по референдуму и проведения агитации вполне хватило бы 45 дней. Ведь комиссиям по референдуму не нужно регистрировать кандидатов в депутаты, проверять достоверность подписей граждан в поддержку лиц, предлагаемых для выдвижения кандидатами в депутаты. Но тогда надо было бы менять содержание не только ст. 34 Избирательного кодекса, но и других. Впрочем, на наш взгляд, дело не только в нежелании законодателя утяжелять Избирательный кодекс. Основная причина искусственного удлинения сроков при проведении местных референдумов состоит как в стремлении местных властей погасить референдумный запал членов инициативной группы, так и в скрытой надежде, что вопрос, выносимый на референдум, потеряет свою актуальность. Действительно, если учесть максимальные сроки всех процессуальных действий, то вся процедура организации и проведения местного референдума может растянуться на период до 8 месяцев.

Повторное инициирование гражданами проведения референдума по одному и

тому же вопросу по аналогии с республиканским референдумом допускается не ранее чем через год после отклонения предложения о проведении референдума и не ранее чем через три года после проведения референдума по этому вопросу (ч. 14 ст. 116 Избирательного кодекса).

Все финансовые затраты по подготовке и проведению референдума (кроме расходов, связанных с образованием и работой комиссий по референдуму в день голосования и установления результатов) несут его инициаторы, т.е. инициативная группа. Однако с 2013 года финансирование этих затрат должно осуществляться ею, в соответствии со ст. 128<sup>1</sup> Избирательного кодекса, только за счет средств фонда инициативной группы. Открытие специального счета фонда инициативной группы, внесение пожертвований в фонд, а также возврат пожертвований, прекращение банковских операций по специальному счету и представление финансовых отчетов должны осуществляться инициативной группой в строгом соответствии со ст. 114<sup>1</sup> Избирательного кодекса.

В соответствии со ст. 128<sup>1</sup> Избирательного кодекса предельная сумма всех расходов из средств фонда инициативной группы по проведению областного и Минского городского референдума не может превышать 500 базовых величин; районного и городского (в городе областного подчинения) референдума — 100 базовых величин, а городского (в городе районного подчинения), поселкового и сельского референдума — 50 базовых величин. Субъекты, которые не вправе

вносить пожертвования в фонд инициативной группы, указываются в ч. 4 ст. 48<sup>1</sup> Избирательного кодекса.

Следует также отметить, что на пути реализации инициативы по проведению референдума могут возникнуть трудности и с обеспечением финансирования деятельности комиссий по референдуму, так как местные бюджеты, утверждаемые Советами депутатов, не предусматривают подобной статьи расходов.

Как следует из вышесказанного, главным субъектом, с которым придется иметь дело инициативной группе, является соответствующий исполком. Он регистрирует инициативную группу, вопрос (проект решения), выносимый на референдум, организывает проверку действительности собранных ею подписей граждан и направляет необходимые документы в соответствующий местный Совет для принятия решения, т.е. местный Совет депутатов появляется только на завершающей стадии. При инициации гражданами республиканского референдума основным органом государственной власти, с которым инициативной группе приходится иметь дело, выступает не правительство, а Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, которая, в отличие от комиссий по референдуму, является постоянно действующим органом.

В заключение следует отметить, что законодательство, регулирующее проведение местных референдумов, не проработано на должном уровне — в нем,

как мы видели, имеется много правовых пробелов и неясных моментов, могущих приводить к спорам в случае применения норм на практике, а временные рамки проведения референдума неоправданно растянуты. Неприемлемым представляется и положение о том, что юридическая сила решения по вопросу, выносимому на референдум, фактически определяется на завершающем этапе, т.е. после того, как инициативная группа совершила все процессуальные действия, на выполнение которых она, может быть, и не пошла бы, если бы заранее знала, что решение референдума так и не приобретет обязательного характера.

В целом местный референдум как один из основных институтов непосредственной демократии обладает рядом достоинств:

- предоставляет гражданам возможность проявить собственную волю и высказаться по злободневным вопросам;
- служит политико-правовому просвещению населения;
- позволяет гражданам предложить органам власти новые идеи;
- способствует развитию местного самоуправления;
- укрепляет позиции местного сообщества.

Вместе с тем нельзя не отметить и отрицательные черты местного референдума. Это и дороговизна его проведения, и



возможная подмена представительных органов власти, и одновременное снятие ими с себя ответственности за принимаемые на референдуме решения.

## ГЛАВА 2. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

### 2.1. Местное собрание

Одной из основных форм участия граждан в реализации местного самоуправления является право граждан участвовать в подготовке и проведении местных собраний. Однако инициаторам их проведения следует иметь в виду, что решения, принимаемые на местных собраниях, в соответствии с ч. 8 ст. 23 Закона Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 г. (в редакции Закона от 20 апреля 2016 №358-З), носят рекомендательный характер, кроме решений, связанных с созданием, упразднением и деятельностью органов территориального общественного самоуправления (далее – ОТОС). Поэтому если инициаторы проведения местного собрания ставят своей целью создание ОТОС и воздействие на него, то в этой ситуации, безусловно, инициативу стоит реализовывать, в других случаях – следует хорошенько подумать, стоит ли браться за проведение этого трудоемкого в организационном плане мероприятия, если на нем не могут быть приняты обязательные для населения и местных исполнительных и распорядительных органов власти

решения. Практика проведения местных собраний досталась нам от советских времен, когда этот формальный институт должен был свидетельствовать о вовлечении народных масс в управление делами государства.

Фактически правовую основу для подготовки и проведения местного собрания предоставляют два законодательных акта: Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» от 12 июля 2000 г. (в редакции Закона от 20 апреля 2016 г., которая существенным образом отличается от редакции, принятой 3 июня 2011 г.) и краткой статьи 33 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. (в редакции Закона от 4 января 2014 г.), в которой дается определение понятия «местное собрание». С точки зрения законодателя, местное собрание – это совместное присутствие группы граждан, собравшихся для обсуждения вопросов государственной и общественной жизни республиканского или местного значения, основная форма непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства.

В соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона местные собрания могут проводиться на территории административно-территориальной единицы в целом или ее отдельной части – на территории микрорайона, квартала, улицы, двора, агрогородка, поселка, деревни и др. При этом законодатель исправил «недостаток» первоначальных редакций Закона (2000 и 2011 гг.), которым зачастую пользовались активисты гражданского

общества, и записал в ч. 1 ст. 13 Закона, что местные собрания должны проходить только в закрытых помещениях, но не под открытым небом.

Закон предусматривает две формы участия граждан в местном собрании — непосредственное и через уполномоченных.

В соответствии с ч. 2 ст. 13 Закона в случае невозможности проведения местного собрания на территории соответствующей административно-территориальной единицы (ее части) с участием одновременно всех имеющих право участвовать в местных собраниях граждан этой административно-территориальной единицы (ее части) местные собрания могут проводиться на отдельных частях соответствующей территории. В этом случае определение общих результатов будет осуществляться на основании решений всей совокупности проведенных местных собраний на соответствующей территории.

Если местное собрание проводится в форме собрания уполномоченных, то в этом случае его участниками являются граждане, уполномоченные представлять интересы других граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях.

Чтобы местное собрание являлось правомочным, Закон (ч. 2 ст. 5) устанавливает, что в нем должны принимать участие не менее 25% граждан, имеющих право участвовать в местном собрании, или не менее двух третей уполномоченных, избранных для участия в соответствующем

местном собрании. Конечно, эти цифры, определяющие правомочность органа, который имеет право принимать только рекомендательные решения, явно завышены, но что есть, то есть.

В соответствии с ч. 1 ст. 14 Закона 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. Положение о том, что в местном собрании могут принимать участие собственники недвижимого имущества, является законодательной новеллой, которую нельзя не приветствовать, однако как она будет реализовываться на практике, пока не ясно.

Инициаторами созыва местных собраний могут быть:

- местные Советы депутатов;
- местные исполнительные и распорядительные органы;
- органы территориального общественного самоуправления (ОТОС);
- не менее 10% граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях.

В случае, когда инициаторами местного собрания являются граждане, инициативная группа, созданная ими, в течение трех месяцев до предполагаемой даты проведения мероприятия собирает подписи не менее 10% граждан в поддержку своего предложения и оформляет их в виде подписных листов. В этом случае оказание инициативной группе информационно-статистической помощи при сборе необходимого количества подписей имеющих право участвовать в местном собрании граждан, достаточного для проведения правомочного местного собрания в границах административно-территориальной единицы в целом или на ее части, Закон (ч. 9 ст. 15) возлагает на местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы, а также иные государственные организации. Само по себе это правильное законодательное положение. Действительно, инициативная группа не может обладать сведениями, сколько же граждан, имеющих право участвовать в местном собрании, проживает в границах административно-территориальной единицы в целом или на ее отдельно взятой части, однако законодатель не дает ответа на вопрос, что делать инициативной группе, если местный Совет депутатов, местный исполнительный и распорядительный органы откажутся предоставлять подобного рода сведения или же данные окажутся неполными или неточными.

В отличие от выборов депутатов местных Советов депутатов, инициативную группу по проведению местного собрания не нужно регистрировать в каком-либо органе государственной власти; кроме того,

в законодательстве не оговаривается ее численный состав. Это означает, что граждане на заседании собрания с соответствующей повесткой дня должны принять решение о проведении такого-то числа в таком-то месте местного собрания с вынесением на его рассмотрение тех или иных злободневных общественных вопросов. Кроме этого протокол заседания должен содержать решение о создании инициативной группы, ее персональном составе и об избрании ее председателя, а также решение о форме участия граждан в местном собрании — непосредственном или через уполномоченных. Ход заседания собрания и решения, принимаемые на нем, в обязательном порядке оформляются протоколом в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь, утвержденной Постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 19.01.2009 г. №4 (в редакции Постановления от 30.12.2015 №225).

Сведения, которые должен содержать подписной лист, указаны в ч. 4 ст. 15 Закона. Гражданин, имеющий право участвовать в местном собрании, вправе подписаться в поддержку предложения о проведении одного и того же местного собрания только один раз. Каждый подписной лист заверяется подписью члена инициативной группы, осуществляющего сбор подписей граждан, с указанием даты заверения, фамилии, собственного имени, отчества (если таковое имеется), даты рождения, серии и номера паспорта, места жительства или места нахождения имущества данного лица. В соответствии с ч. 7 ст. 15 и ч.ч. 1-2

ст. 18 Закона подписные листы вместе с уведомлением о проведении местного собрания, составленным по форме, утвержденной Советом Министров Республики Беларусь 27 января 2014 года №72, подаются не позднее чем за 15 календарных дней до предполагаемой даты проведения местного собрания в местный исполнительный и распорядительный орган. Форма уведомления, утвержденная Советом Министров, содержит 7 пунктов, которые фактически повторяют положения, указанные в ч.3 ст.18 Закона:

- наименование административно-территориальной единицы (ее части), на территории которой предполагается проведение местного собрания;
- цель местного собрания и вопросы, выносимые на его обсуждение;
- дата, время начала и окончания местного собрания, место его проведения;
- предполагаемое количество участников местного собрания;
- характеристика помещения, в котором будет проводиться местное собрание;
- источники финансирования проведения местного собрания;
- фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется), дата рождения, серия и номер паспорта, место жительства или место нахождения имущества каждого члена инициативной группы или лица, ответственного за подготовку и проведение местного собрания;

- дата подачи уведомления о проведении местного собрания.

Представленное инициативной группой уведомление о проведении местного собрания регистрируется местным исполнительным и распорядительным органом в день его подачи.

Затем руководитель местного исполнительного и распорядительного органа (его заместитель) рассматривает само уведомление о проведении местного собрания и не позднее чем за семь календарных дней до даты проведения местного собрания в письменной форме сообщает членам инициативной группы об отсутствии либо о наличии препятствий для проведения местного собрания. Это означает, что законодатель отказался от заявительного принципа проведения местного собрания, фактически имевшего место в первоначальных версиях данного Закона, и перешел на разрешительный. Препятствия к проведению местного собрания указаны в ч. 2 ст. 15 и в ч. 2 ст. 19 Закона. Таким препятствием может стать, например, состояние помещения, где предполагается проводить местное собрание, если оно не соответствует санитарным, техническим, противопожарным требованиям или требованиям, обеспечивающим безопасность участников местного собрания или других лиц, сохранность их имущества.

К сожалению, Закон обходит стороной такой важный и принципиальный для инициативной группы момент: подлежат ли обязательной проверке подписные листы, собранные в поддержку инициативы проведения местного

собрания, поскольку, как сказано в ч. 2 ст. 15 Закона, проведение местных собраний не допускается, если в поддержку предложения о проведении местного собрания высказались менее 10% граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях. Если они подлежат проверке, то возникают вопросы, как эта проверка должна осуществляться, можно ли будет ознакомиться с ее результатами и в каком порядке можно их оспорить. Однако законодатель не дает на них ответа.

Отдельная статья Закона посвящена созыву местного собрания с участием уполномоченных. В соответствии с ч. 2 ст. 16 Закона нормы представительства и порядок выдвижения уполномоченных для участия в местном собрании уполномоченных устанавливаются инициативной группой. Нормы представительства устанавливаются пропорционально численности населения административно-территориальных единиц (их частей) либо пропорционально количеству административно-территориальных единиц (их частей) одного уровня на соответствующей территории. Выдвигаются уполномоченные на местных собраниях административно-территориальных единиц (их частей), расположенных на территории области, района, города (района в городе) или органами территориального общественного самоуправления, созданными на соответствующей территории (территории микрорайона, квартала, улицы, двора, агрогородка, поселка, деревни и др.), из числа граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях (ч. 1 ст. 16 Закона).

Для определения правомочности местного собрания перед его открытием Закон (ч. 1 ст. 20) требует проведения обязательной регистрации присутствующих граждан, желающих участвовать в местном собрании, с указанием фамилии, собственного имени, отчества (если таковое имеется), даты рождения, серии и номера паспорта, места жительства или места нахождения имущества каждого гражданина, а также окончательного уточнения списка участников местного собрания.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона местное собрание открывает и ведет председатель местного собрания — один из членов инициативной группы. Повестка дня и регламент работы утверждаются местным собранием. Лицо, ответственное за подготовку и проведение местного собрания, а также члены инициативной группы обязаны иметь отличительные знаки (нарукавную повязку, бейдж и т.п.; ч.2 ст.21 Закона). До начала местного собрания лицо, ответственное за его подготовку и проведение, по приглашению руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа или территориального органа внутренних дел должно являться к ним для уточнения вопросов, связанных с проведением местного собрания (ч. 2 ст. 21 Закона).

Отдельная статья Закона — 22-я — посвящена прекращению местного собрания. Местное собрание, а также подготовка к нему должны быть прекращены по требованию руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа,

территориального органа внутренних дел, лица, ответственного за подготовку и проведение местного собрания, и даже члена инициативной группы в случае:

- если не было подано уведомление о проведении местного собрания либо руководитель местного исполнительного и распорядительного органа (его заместитель) в письменной форме сообщил о наличии препятствий для проведения местного собрания,
- если возникла опасность для жизни и здоровья участников местного собрания или других лиц;
- если помещение, где предполагается проводить местное собрание, не соответствует санитарным, техническим, противопожарным требованиям, требованиям, обеспечивающим безопасность участников местного собрания или других лиц, сохранность их имущества (ч.2 ст.15 Закона);
- если собрание представляет угрозу национальной безопасности, общественному порядку, правам и свободам участников местного собрания или других лиц (ч.2 ст.15 Закона).

Кроме этого, работа местного собрания не может быть начата, если в нем принимают участие менее 25 процентов граждан, имеющих право участвовать в этом местном собрании, или менее двух третей уполномоченных имеющих право участвовать в местном собрании уполномоченных (ч.2 ст.5 Закона). Среди участников местного собрания не должно быть лиц в состоянии алкогольного

опьянения или в состоянии, вызванном употреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ (ч.2 ст.8 Закона).

Лица, ответственные за подготовку и проведение местного собрания, а также члены инициативной группы в соответствии с ч. 2 ст. 22 Закона имеют право обжаловать требование руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, территориального органа внутренних дел о прекращении подготовки местного собрания и о прекращении проведения местного собрания в соответствии с законодательством. Правда, как это можно осуществить на практике, пока не ясно.

Решения на местном собрании принимаются простым большинством голосов его участников. Порядок голосования устанавливается местным собранием: оно может быть открытым или тайным. Закон (ч. 1 ст. 23) не допускает принятия решения путем проведения заочного голосования.

Решение местного собрания подписывается председателем местного собрания с указанием фамилии, собственного имени, отчества (если таковое имеется), даты рождения, серии и номера паспорта, места жительства или места нахождения имущества. Оно может направляться в государственный орган или иную организацию, к компетенции которых относится решение вопроса, обсуждавшегося местным собранием. Обращения местных собраний рассматриваются в

порядке, установленном законодательством об обращениях граждан и юридических лиц (ч. 3 ст. 6 Закона).

В соответствии с ч. 8 ст. 23 Закона принятое местным собранием решение распространяется на граждан, имеющих право участвовать в местных собраниях, и исполняется ими на добровольной основе. Однако если решение местного собрания касается вопросов создания и упразднения коллегиального органа территориального общественного самоуправления, а также рассмотрения вопросов, связанных с его деятельностью, то для органа территориального общественного самоуправления оно носит обязательный характер (ч. 9 ст. 23 Закона «О республиканских и местных собраниях» и п. 2 ст. 28 Закона «О местном управлении и самоуправлении»).

В соответствии со ст. 25 Закона, если участники местного собрания во время его подготовки и проведения своими действиями нарушили законодательство о местных собраниях, то они несут ответственность в соответствии с законодательными актами, а если они причинили вред государству, гражданам и организациям, то он подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством (ст. 26 Закона).

Осуществление надзора за точным и единообразным исполнением законодательства о местных собраниях Закон возложил на прокуратуру (ст. 24 Закона).

Анализ нормативных положений Закона «О республиканских и местных

собраниях» однозначно свидетельствует о том, что его следует отнести к разряду запретительных Законов, поскольку документ основан на разрешительном принципе и содержит ряд мелочных ограничений (запрет на пользование незарегистрированной символикой, помещения должны соответствовать санитарным, техническим, противопожарным требованиям, требованиям, обеспечивающим безопасность участников и т.п.), дающих местным органам власти возможность не допустить проведения местного собрания, если оно инициировано неудобными им политическими и общественными организациями.

## 2.2. Территориальное общественное самоуправление

Из всех форм, через которые, по определению законодателя, осуществляется местное самоуправление, в Законе «О местном управлении и самоуправлении» особое место отводится органам территориального общественного самоуправления. Это находит свое выражение в том, что они, как и местные Советы депутатов, в отличие от других форм — местных собраний, инициативы граждан по принятию решений Советов и т.д. — непосредственно включены в систему органов местного самоуправления (п. 2 ст. 1 Закона «О местном управлении и самоуправлении» в редакции от 04 января 2016 года, далее — Закон).

В советское время множественность форм осуществления местного

самоуправления должна была свидетельствовать о демократизме советского строя, о том, что чуть ли не все население страны причастно к управлению государством. Сегодня же сохранение этих положений в тексте Закона говорит о непонимании законодателем сути местного самоуправления, его правовой и публично-властной природы. Дело в том, что территориальное общественное самоуправление, а также его органы (советы и комитеты микрорайонов, домов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) не являются органами публичной власти, так как принимаемые ими решения не носят обязательного характера и не являются нормативными актами, т.е., в отличие от решений местных Советов депутатов, могут и не исполняться гражданами. Кроме этого, в отличие от Советов депутатов, создание ОТОС является делом добровольным, т.е. они могут и не создаваться гражданами на местном собрании, в то время как местные Советы являются обязательным атрибутом системы властных отношений на местном уровне, т.е. их не может не быть. Следовательно, ОТОС в силу своей правовой природы не могут непосредственно включаться в систему органов местного самоуправления.

Правовую основу создания и деятельности ОТОС составляют ст.ст.25-32 Закона «О местном управлении и самоуправлении», ст.ст. 15, 18, 23 Закона «О республиканских и местных собраниях», а также многочисленные локальные нормативные акты областных, городских и районных местных Советов депутатов, касающиеся деятельности коллегиальных и единоличных

органов территориального общественно-го самоуправления (например, Примерное положение об органах территориального общественного самоуправления в городе Минске, утвержденное решением Минского городского Совета депутатов от 03.04.2013 г. №321 и т.п.).

С точки зрения законодателя (п.1 ст. 25 Закона «О местном управлении и самоуправлении»), территориальное общественное самоуправление — это деятельность граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) в целях решения вопросов местного значения непосредственно или через органы территориального общественного самоуправления. Это означает, что создаваемые на местном собрании органы территориального общественного самоуправления являются организационной формой осуществления гражданами территориального общественного самоуправления. Причем на соответствующей части административно-территориальной единицы может быть создан только один орган территориального общественного самоуправления (п. 2 ст. 25 Закона).

В п. 2 ст. 26 Закона «О местном управлении и самоуправлении» достаточно подробно перечисляются задачи, стоящие перед органами территориального общественного самоуправления:

- содействие в реализации прав, свобод и законных интересов граждан;



- оказание помощи исполнительным и распорядительным органам, Советам в работе с гражданами;
- изучение, анализ и учет мнения граждан по вопросам экономического и социального развития, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;
- привлечение граждан к решению вопросов улучшения сохранности, эксплуатации, ремонта, благоустройства жилых домов и придомовых территорий;
- участие в мероприятиях по социальной поддержке семей и различных категорий граждан, нуждающихся в такой поддержке (детей, молодежи, пожилых людей, инвалидов и других);
- содействие в организации досуга граждан;
- участие в организации работы с неблагополучными семьями;
- содействие благотворительности;
- содействие возрождению и сохранению культурных ценностей, национальных обычаев и традиций, развитию художественного и технического творчества;
- содействие уполномоченным органам в осуществлении деятельности по профилактике правонарушений;
- содействие в осуществлении нормотворческой инициативы граждан по вопросам местного значения;

- содействие в решении иных вопросов местного значения.

Кроме этого, органы территориального общественного самоуправления правомочны решать задачи, которые переданы им в соответствии с п. 1.25 ст. 17, пп. 3.2 и 4 ст. 61 Закона «О местном управлении и самоуправлении» местными Советами депутатов.

Безусловно, решение этого обширного перечня задач невозможно без тесного взаимодействия ОТОС с профсоюзами, политическими партиями, общественными объединениями граждан, товариществами собственников жилья, объединениями предпринимателей, благотворительными фондами, активистами других формальных и неформальных структур гражданского общества. Кроме этого, ОТОС должен стремиться освещать свою деятельность как в печатных и электронных средствах массовой информации, так и через другие формы информирования граждан (устройство информационных стендов, подготовка и распространение среди граждан информационных материалов, буклетов, изготовление и распространение продукции и т.д.). Руководители ОТОС должны не забывать, что председатели местных Советов всех уровней обладают правом приглашать на заседание сессии Совета представителей ОТОС (п. 2.7 ст. 22 Закона «О местном управлении и самоуправлении») и должны стремиться воспользоваться этой возможностью.

В соответствии с п. 1 ст. 27 Закона «О местном управлении и самоуправлении» органы территориального общественного

самоуправления бывают двух видов: коллегиальные и единоличные. В свою очередь, коллегиальные ОТОС подразделяются на два вида: обладающие правами юридического лица и не обладающие правами юридического лица. Что касается единоличных ОТОС, то Закон напрямую не говорит, обладают они правами юридического лица или нет.

Все ОТОС независимо от вида, являются некоммерческими организациями, поскольку не ставят целью извлечение прибыли из своей деятельности.

Порядок создания, деятельности и прекращения деятельности коллегиального органа территориального общественного самоуправления, созданного в виде юридического лица, определяется законодательством о юридическом лице соответствующей организационно-правовой формы (ч. 3 ст. 44, ч. 3 ст. 46, ч. 1 ст. 48, ч. 2 ст. 57 Гражданского кодекса), а также соответствующими статьями Закона «О местном управлении и самоуправлении». Исходя из смысла ч. 1 ст. 48 Гражданского кодекса, в случаях, предусмотренных законодательством, юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, т.е. и ОТОС, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида, а не устава.

Порядок создания, деятельности и прекращения деятельности коллегиального органа территориального общественного самоуправления, созданного без образования юридического лица, осуществляется в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении»

и положением об органе территориального общественного самоуправления, утверждаемым местным собранием на основе Примерного положения, утверждаемого, в свою очередь, Советом областного уровня.

В соответствии со ст. 30 Закона «О местном управлении и самоуправлении» для регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления его члены в течение месяца после учреждения ОТОС должны подать в соответствующий исполнительный и распорядительный орган:

- заявление, оформленное в порядке, установленном Советом областного уровня;
- положение о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления;
- протокол местного собрания, содержащий сведения об учреждении органа территориального общественного самоуправления, утверждении положения о нем и избрании его членов;
- список участников местного собрания с указанием фамилии, собственного имени, отчества, года рождения, гражданства, места жительства;
- список членов органа территориального общественного самоуправления с указанием фамилии, собственного имени, отчества, даты рождения, гражданства, места жительства и номера домашнего (мобильного) телефона, места работы (учебы) и номера рабочего телефона,

должности в органе территориального общественного самоуправления.

Регистрация коллегиального органа территориального общественного самоуправления осуществляется соответствующим исполнительным и распорядительным органом в течение десяти дней после предоставления указанных выше документов (п. 2 ст. 30 Закона). После принятия решения о регистрации коллегиального ОТОС исполнительный и распорядительный орган в пятидневный срок сообщает об этом председателю органа территориального общественного самоуправления в письменной форме и выдает ему свидетельство о регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления.

В соответствии с п. 3 ст. 30 Закона «О местном управлении и самоуправлении» основаниями для отказа в регистрации коллегиального органа территориального общественного самоуправления являются:

- противоречие положения об органе территориального общественного самоуправления законодательству, примерно-му положению о коллегиальном органе территориального общественного самоуправления, утвержденному Советом областного уровня;
- несоответствие цели и задач деятельности органа территориального общественного самоуправления, указанных в положении о нем, цели и задачам территориального общественного самоуправления, определенным ст. 26 данного Закона;
- несоблюдение норм представительства, а также несоблюдение установленного порядка выдвижения гражданами уполномоченных для участия в местном собрании, установленного порядка участия граждан в таком собрании, избрания членов органа территориального общественного самоуправления на местном собрании.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления считается созданным со дня его регистрации (п. 4 ст. 30 Закона).

Решение о создании единоличного органа территориального общественного самоуправления в лице старост, старейшин и других принимается на местном собрании. Обычно старосты (старейшины) избираются на местном собрании на срок не менее года из числа граждан, проживающих на соответствующей территории и обладающих навыками организационной работы. Предложения по кандидатурам старосты (старейшины) могут вноситься гражданами, участниками местного собрания, а также местными Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня. Единоличный орган действует в соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» и положением, утверждаемым соответствующим Советом на основе примерного положения, утверждаемого Советом областного уровня. Специальной регистрации единоличного ОТОС Законом «О местном управлении и самоуправлении» не предусматривается. Вместо регистрации соответствующие исполнительные и распорядительные органы

первичного уровня осуществляют учет единоличных органов территориального общественного самоуправления.

Создавая ОТОС, участники местного собрания должны сознавать плюсы и минусы каждого из его видов и помнить, что на одной и той же территории может действовать только один орган территориального общественного самоуправления, т.е. прежде чем создать новый ОТОС, нужно будет ликвидировать существующий.

Создание коллегиального ОТОС без статуса юридического лица, с точки зрения его создания и управления, является более простым вариантом, но с более ограниченными возможностями, так как в этом случае затрудняется процедура получения денежных средств в виде добровольных взносов и пожертвований граждан и организаций, а также через проекты в рамках международного сотрудничества. Правда, ч. 1 ст. 44 Закона «О местном управлении и самоуправлении» предоставляет исполкомам первичного уровня право поощрять органы территориального общественного самоуправления за активное участие в решении вопросов местного значения. На практике эта норма чаще всего применяется в отношении старост (старейшин), т.е. единоличных ОТОС.

Создание коллегиального ОТОС со статусом юридического лица расширяет его потенциальные возможности, но требует определенных управленческих навыков персонала и дополнительных административных расходов (наличие юридического адреса, ведение

бухгалтерии и т.д.). Плюсом подобного рода ОТОС является и то, что в соответствии с ч. 3 ст. 46 Гражданского кодекса они могут быть учредителями коммерческой организации, а доходы, полученные от предпринимательской деятельности, могут направлять на решение уставных задач ОТОС.

В соответствии со ст. 28 Закона «О местном управлении и самоуправлении» местное собрание обладает немалыми полномочиями в отношении ОТОС. Так, местное собрание:

- принимает решение о создании и упразднении органа территориального общественного самоуправления;
- утверждает положение об органе территориального общественного самоуправления и вносит в него изменения и (или) дополнения;
- избирает членов органа территориального общественного самоуправления (с их согласия) из числа участников местного собрания и принимает решение о прекращении членства в органе территориального общественного самоуправления;
- определяет организационную структуру органа территориального общественного самоуправления;
- рассматривает вопросы, относящиеся к компетенции органа территориального общественного самоуправления, и вносит по ним предложения в этот орган территориального общественного самоуправления.

Кроме этого, в своей деятельности орган территориального общественного самоуправления подотчетен местному собранию (п. 6 ст. 27 Закона). Однако при создании ОТОС и избрании его членов трудно себе представить, как на практике местное собрание будет контролировать его деятельность: ведь, например, чтобы переизбрать кого-либо из членов ОТОС, надо созывать новое местное собрание, а сделать это, если инициатива исходит от граждан, очень непросто. Поэтому, прежде чем принимать какое-либо решение по вопросам создания и деятельности ОТОС, участники местного собрания должны его тщательно продумать, так как отменить или изменить его потом будет очень непросто.

В соответствии с п. 1 ст. 29 Закона членами коллегиального органа территориального местного самоуправления могут быть избраны граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, постоянно проживающие на части административно-территориальной единицы, на которой создается этот орган территориального общественного самоуправления. Кандидаты в члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут выдвигаться гражданами, а также городскими (городов с районным делением, городов районного подчинения), поселковыми, сельскими Советами, исполнительными и распорядительными органами первичного уровня. По решению местного собрания члены коллегиального органа территориального общественного самоуправления могут избираться открытым или тайным голосованием. При этом срок полномочий членов органа

территориального общественного самоуправления не может превышать срока полномочий местного Совета соответствующей административно-территориальной единицы (п. 3 ст. 29 Закона).

Закон не определяет количественный состав коллегиального ОТОС. В соответствии с п. 5 ст. 29 Закона председатель коллегиального ОТОС и его заместитель избираются и освобождаются от обязанностей на заседании коллегиального органа территориального общественного самоуправления из числа его членов по согласованию с соответствующим местным Советом. Это означает, что фактически председателем созданного на местном собрании ОТОС может быть избран только тот гражданин, который будет угоден соответствующему местному Совету депутатов. Председатель коллегиального ОТОС по всем вопросам своей деятельности подотчетен органу территориального общественного самоуправления, избравшему его, местному собранию и соответствующему местному Совету депутатов (п. 6 ст. 29 Закона).

Закон «О местном управлении и самоуправлении» устанавливает основные рамки организационной деятельности коллегиального ОТОС (ст. 31 Закона). Так, заседания коллегиального ОТОС проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в полугодие. Заседание правомочно, если в нем принимает участие не менее двух третей его членов. Граждане имеют право свободного доступа на заседания коллегиального органа территориального общественного самоуправления, участия в его работе с правом совещательного голоса.

Решение коллегиального ОТОС принимается открытым голосованием простым большинством голосов от общего числа присутствующих на заседании его членов. Решения ОТОС распространяются только на граждан, постоянно проживающих на части административно-территориальной единицы, на которой создан орган территориального общественного самоуправления, и исполняются ими на добровольной основе.

Коллегиальный орган территориального общественного самоуправления может быть упразднен по решению местного собрания, а также местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства. К сожалению, Закон «О местном управлении и самоуправлении» не дает прямого ответа на вопрос, можно ли в судебном порядке оспорить решение местного Совета об упразднении коллегиального ОТОС.

В завершение рассмотрения Закона «О местном управлении и самоуправлении» следует отметить: основным его недостатком является то, что он фактически не наделяет ОТОС никакими публично-властными полномочиями. Возможно, сама по себе это правильная позиция, но тогда законодателю не нужно было включать территориальное общественное самоуправление непосредственно в систему органов местного самоуправления (п. 2 ст. 1 Закона), которые обладают публично-властными полномочиями.

К недостаткам Закона можно отнести и то, что он не указывает источники и порядок финансирования деятельности ОТОС, сводя тем самым на нет их фактическую способность самостоятельно решать вопросы местного значения. По сути, для большинства ОТОС единственным источником финансирования может являться только самообложение граждан.

Неприемлемой представляется и законодательно закрепленная полная подконтрольность деятельности ОТОС государственному представительному органу — местному Совету депутатов, в том числе в вопросе избрания председателя ОТОС, а также упразднения ОТОС.

Кроме этого, следует отметить что, к сожалению, в последних редакциях Закона «О местном управлении и самоуправлении», начиная с редакции от 4 января 2010 года, не нашлось места нормам, которые имелись в прежних редакциях: например, ОТОС имел право вносить на рассмотрение местного Совета депутатов и его органов, исполкома и местной администрации предложения по всем вопросам местного значения; имел право участвовать по приглашению государственных органов в рассмотрении ими вопросов местного значения; принимать от Советов, исполкомов, иных юридических лиц во владение и пользование строения, помещения, игровые и спортивные площадки, клубы, иные объекты социально-культурного назначения, историко-культурные ценности.

### 2.3. Участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели (самообложение граждан)

Статья 36 Закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» (начиная с редакции от 4 января 2010 г.) содержала новацию, которая предусматривала участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели. В литературе это участие зачастую именуется самообложением граждан. Следует сказать, что практика самообложения граждан не является принципиально новым явлением. В Беларуси правовым основанием для самообложения сельского населения длительное время являлся Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 18 ноября 1983 г. «О самообложении сельского населения», который с изменениями и дополнениями действовал до 27 ноября 2006 года. В России решение о разовом сборе средств принимается на местном референдуме (сходе граждан) и, в отличие от Беларуси, является обязательным для всех граждан соответствующей территории.

В соответствии с ч. 1 ст. 36 указанного Закона на территории города районного подчинения, поселка городского типа и сельсовета по решению местного собрания или органа территориального общественного самоуправления, т.е. не Совета депутатов или исполкома и их должностных лиц, может проводиться

сбор средств на финансирование и (или) возмещение расходов соответствующего местного бюджета на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Размеры отчислений средств самообложения, сроки их уплаты и категории граждан, участвующих в отчислении этих средств, определяются местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Однако следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 36 Закона «О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь» отчисления средств самообложения являются добровольными, а не обязательными.

Прием платежей возлагается на соответствующий исполком первичного уровня. Средства самообложения включаются в соответствующий местный бюджет и расходуются исключительно на цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления. Хотя законодательно перечень целей, на которые эти средства могут быть израсходованы, не установлен, однако они не могут быть направлены на соблюдение государственных минимальных социальных стандартов, установленных одноименным Законом от 11 ноября 1999 г. (в редакции Закона от 10 июля 2012 г. №426-З). В систему государственных минимальных социальных стандартов включены соответствующие стандарты в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, социальной поддержки и социального обслуживания, а также

жилищно-коммунального обслуживания. Дело в том, что ст. 13 Закона «О государственных минимальных социальных стандартах» устанавливает полное финансовое обеспечение этих социальных стандартов только из средств республиканского и местного бюджетов, а также из государственных внебюджетных страховых фондов. Поэтому средства, полученные от самообложения, могут быть направлены на решение других первоочередных и злободневных проблем граждан, финансирование которых не предусмотрено ни республиканским, ни местными бюджетами, например на уличное освещение, изготовление и окраску ограждений, ремонт колодцев и т.п. Кроме этого, за счет таких средств может финансироваться деятельность органа территориального общественного самоуправления (ОТОС), расположенного на территории соответствующего Совета первичного территориального уровня.

Обеспечивает проведение мероприятий за счет средств самообложения исполком первичного уровня, он же отчитывается о расходовании этих средств перед местным собранием или органом территориального общественного самоуправления, которые после этого утверждают отчет исполкома первичного уровня об использовании средств самообложения. Это означает, что местные Советы депутатов первичного уровня фактически исключены из процесса самообложения граждан.

Средства самообложения, не использованные в текущем финансовом году, остаются на счету соответствующего

местного бюджета и используются в очередном финансовом году на эти же либо иные цели, определенные местным собранием или органом территориального общественного самоуправления.

Общий контроль за порядком отчисления средств самообложения и целевым использованием собранных средств осуществляется исполкомами базового уровня.

#### 2.4. Инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов (правотворческая инициатива)

Одной из форм реализации гражданами своего права на местное самоуправление является инициатива граждан по принятию решений Совета депутатов (правотворческая инициатива). Правотворческая инициатива граждан – это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта по вопросам местного значения на рассмотрение местного Совета депутатов. Она законодательно закреплена в ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении» (в редакции от 4 января 2016 года).

В соответствии с п. 1 ст. 35 Закона граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет депутатов проекты решений или мотивированные предложения



о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. В принципе, предметом правотворческой инициативы может быть практически любой вопрос местного значения, входящий в сферу ведения местного Совета депутатов. К сожалению, Закон не устанавливает сроков рассмотрения местным Советом депутатов правотворческой инициативы после внесения ее в Совет, равно как не затрагивает и финансовую сторону осуществления этой инициативы. Очевидно, что все финансовые затраты будут нести инициаторы.

Важно отметить, что проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет депутатов, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, которым должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции, а результаты рассмотрения должны быть опубликованы в местных средствах массовой информации (п. 2 ст. 35 Закона).

Реализация гражданами данной формы права на местное самоуправление сдерживается тем обстоятельством, что ни законодатель, ни местные Советы депутатов не определили порядок ее реализации. Единственным местным Советом депутатов, который сделал шаг в этом направлении, является Минский городской Совет. Так, в ст. 39 Устава г. Минска (в редакции Устава от 18 июня 2008 г. №133) говорится, что «жители города, достигшие восемнадцати лет, в

количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения». Однако и в этом случае порядок реализации гражданами правотворческой инициативы Минский городской Совет депутатов не определил. Данная статья Устава не дает ответа на ряд важных вопросов, неизбежно возникающих перед всяким, кто захочет ее реализовать на практике. Например, нужно ли инициаторам правотворческой инициативы создавать оргкомитет, проводить собрание, избирать руководителя и оформлять протокол собрания; какова необходимая форма подписных листов в поддержку этой инициативы и будут ли они подвергаться проверке; должен ли предлагаемый проект решения проходить юридическую экспертизу и т.п. Поэтому инициативу граждан по принятию решений Совета депутатов как форму местного самоуправления фактически нельзя реализовать без принятия дополнительных нормативных актов и разъяснений и в г. Минске.

Исходя из общего смысла ст. 35 Закона «О местном управлении и самоуправлении», правотворческая инициатива, вероятно, может быть реализована не только путем сбора инициативной группой необходимого количества подписей, но и через принятие соответствующих решений местными собраниями граждан по месту жительства (ст. 33 Закона) и органами территориального общественного самоуправления (п. 2.11 ст. 26 Закона), поскольку они являются представительными органами тех самых граждан.

Конечно, правотворческая инициатива не может стать распространенной формой реализации гражданами своего права на местное самоуправление хотя бы потому, что легче внести проект нормативного акта на рассмотрение местного Совета депутатов через депутата этого Совета, нежели прибегать к организационно обременительной и финансово затратной процедуре сбора подписей.

В России минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, срок рассмотрения правотворческой инициативы — в течение трех месяцев со дня его внесения в представительный орган муниципального образования.

## 2.5. Инициатива по созыву сессии местного Совета депутатов

В современной литературе по проблемам местного самоуправления некоторые авторы относят инициативу по созыву сессии местного Совета депутатов к формам реализации гражданами своего права на местное самоуправление. Однако действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении» напрямую, как, например, правотворческую инициативу или местное собрание, не относит инициативу по созыву сессии местного Совета депутатов к формам

реализации гражданами своего права на местное самоуправление, так как в данном случае речь идет только о процедурной стороне реализации этого права, но не о его содержании.

Действительно, в соответствии с п. 3.1 ст. 12 Закона граждане имеют право инициативы по созыву сессии местного Совета депутатов. Для этого необходима поддержка не менее 10% избирателей от списочного состава, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Реализовать это право если и возможно, то только на территории деятельности местных Советов депутатов первичного уровня. Для реализации этой инициативы, например, в г.Минске необходимо было бы заручиться поддержкой около 132 тыс. избирателей (10%), в то время как для реализации минчанами правотворческой инициативы необходимо собрать подписи только 3 тысяч граждан. Не случайно прецедентов реализации инициативы по созыву сессии местного Совета депутатов в Беларуси нет, и вряд ли когда-нибудь таковые будут. Для созыва внеочередной сессии местного Совета депутатов вполне достаточно тех субъектов, которые на сегодняшний момент в соответствии с п. 3 ст. 12 Закона обладают этим правом.

## 2.6. Инициатива граждан по организации встречи с депутатом местного Совета и право требовать отчета депутата о своей деятельности

Как уже говорилось, основной непосредственной формой участия граждан в реализации местного самоуправления являются выборы депутатов местных Советов депутатов. В советское время для избранных депутатов применялся императивный (связный) мандат, и их деятельность была тесно связана с так называемыми наказами избирателей. Депутат обязательно, как правило, 2 раза в год, должен был отчитываться перед своими избирателями о ходе выполнения наказов, и в случае невыполнения взятых на себя обязательств мог быть отозван с должности депутата.

В настоящее время у нас сложилась в некотором смысле парадоксальная ситуация. С одной стороны, Законом от 20 марта 1996 г. №134-ХIII обязательный институт наказов избирателей (глава IV. «Организация работы с наказами избирателей») был исключен из Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов», а с другой стороны, в Избирательном кодексе (ст.ст. 129-142) сохранились положения об отзыве депутата. Это значит, что депутат в случае невыполнения своих обязательств, содержащихся в предвыборной программе (хотя она и не носит обязательного характера), а также в случае неактивной деятельности на территории своего избирательного округа все же может быть

отозван с должности. По этой причине многие исследователи, занимающиеся проблемами местного самоуправления, рассматривают инициативу граждан по организации встречи с депутатом местного Совета и их право требовать отчета депутата о своей деятельности как одну из форм участия граждан в реализации местного самоуправления.

К формам деятельности депутата в избирательном округе ст. 18 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов» от 27 марта 1992 г. (в редакции Закона от 31.12.2014 г.) относит:

- рассмотрение обращений граждан и юридических лиц, личный прием граждан, их представителей и представителей юридических лиц;
- проведение встреч с гражданами;
- участие депутата Совета в установленном порядке в работе комиссий по общественному обсуждению в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности;
- отчеты перед избирателями.

В соответствии со ст. 19 Закона депутат, как и любое другое должностное лицо, обязан рассматривать полученные им обращения граждан и юридических лиц и принимать меры для их полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения в соответствии с законодательством. Письменные ответы даются гражданам и юридическим лицам, обратившимся к депутату, в сроки, предусмотренные Законом «Об

обращениях граждан и юридических лиц» (в редакции от 15 июля 2015 года). Кроме этого, ст. 19 Закона обязывает депутата изучать причины, порождающие обращения граждан и юридических лиц, и направлять предложения, в том числе об их устранении, в Совет и его органы, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, другие организации.

Эта же статья Закона обязывает народного избранника регулярно, но не реже одного раза в месяц, осуществлять личный прием граждан. Закон предусматривает возможность проведения личного приема граждан с участием должностных лиц соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, а также организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов). Однако эта норма Закона не носит императивного характера. Если чиновник не захочет, то он может отказаться от участия в приеме. При этом депутату необходимо помнить, что должностное лицо должно получить соответствующее приглашение с указанием даты, времени и места проведения не позднее чем за три дня до начала личного приема граждан.

Кроме этого, депутат Совета может принимать участие в осуществлении контроля за исполнением решений, принятых по обращениям граждан и юридических лиц, направленным депутатом Совета организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в этих обращениях.

В целях информирования граждан о своей деятельности в Совете и его органах, изучения общественного мнения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов, выявления потребностей населения депутат, в соответствии со ст. 20 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов», имеет право по своей инициативе проводить встречи с гражданами. Закон не содержит конкретного механизма проведения подобных встреч и не устанавливает периодичности их проведения. Помещение, необходимое для проведения встречи депутата Совета с гражданами, выделяется в соответствии со ст. 22 Закона соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом, он же заблаговременно извещает граждан о дате, времени и месте ее проведения.

Важно отметить, что инициаторами проведения встреч с депутатом могут выступать граждане, проживающие на территории соответствующего избирательного округа (ст. 20 Закона). К сожалению, Закон не регламентирует порядок реализации гражданами инициативы по проведению подобных встреч, но эта процедура может быть прописана в регламентах, принимаемых местными Советами депутатов. Кроме этого, инициировать встречу с депутатом может и руководство соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

В этой же статье Закона говорится, что депутат может осуществлять деятельность, направленную на развитие различных форм местного самоуправления. Это значит, что он может предложить,

например, провести местный референдум, созвать местное собрание, создать на территории своего избирательного округа комитет территориального общественного самоуправления или поддержать правотворческую инициативу граждан по общественно значимым местным вопросам.

В соответствии со ст. 21 Закона «О статусе депутата местного Совета депутатов» депутат Совета обязан периодически, но не реже двух раз в год, отчитываться перед избирателями о своей деятельности, ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности. Он должен делать это как по собственной инициативе, так и по требованию группы избирателей численностью, установленной регламентом Совета (ч. 3 ст. 21 Закона). Для этого группа избирателей должна обратиться в письменном виде к руководству Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата Совета и не позднее чем за месяц до его проведения уведомляют депутата Совета о дате, времени и месте проведения, а также о причинах, послуживших основанием для этого. Отчеты депутата проводятся на созываемых с этой целью специальных собраниях избирателей либо их делегатов. В соответствии с ч. 5 ст. 21 Закона собрание, на котором заслушивается отчет депутата, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату Совета, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

## ГЛАВА 3. Формы выявления мнения населения

### 3.1. Общественные обсуждения (слушания)

В современной литературе по проблемам деятельности органов местного самоуправления общественные слушания принято рассматривать как одну из форм реализации гражданами своего права на местное самоуправление. Следует, однако, сказать, что в Законе «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 г. законодатель не применяет словосочетание «общественные слушания». Термин «слушания» в белорусском законодательстве употребляется только в связи с деятельностью парламента («парламентские слушания»), что юридически закреплено в главе 10 Регламента Палаты представителей Национального собрания в редакции от 18 декабря 2015 г. (статьи 77–86), а также в главе 9 Регламента Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь в редакции от 03 апреля 2017 г. (статьи 126–136). Так, в ст. 77 Регламента Палаты представителей дается следующее определение: парламентские слушания – форма деятельности Палаты представителей, состоящая в заслушивании сообщений и мнений депутатов Палаты представителей, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящимся к компетенции Палаты представителей. Очевидным недостатком такого определения является то, что парламентские

слушания объявляются правовой формой деятельности только Палаты представителей. Но если в отношении парламента это ограничение в какой-то мере оправдано, то на местном уровне общественные слушания должны являться не только формой деятельности местного Совета депутатов или исполкома, но и формой участия жителей всей административно-территориальной единицы или ее части. Поэтому определение понятия «общественные слушания» могло бы звучать следующим образом: «Общественные слушания — это форма деятельности местных Советов депутатов, исполкомов, общественных объединений, а также жителей всей административно-территориальной единицы или ее части с привлечением экспертов и специалистов по обсуждению злободневных вопросов местного значения с целью выявления и обязательного учета их (жителей) мнения».

В Законе «О местном управлении и самоуправлении» понятие «общественные слушания» заменено более расплывчатой правовой нормой, которая вменяет президиумам Советов депутатов и исполкомам в обязанность организовывать обсуждение гражданами проектов решений Совета и иных важных вопросов местного значения (п. 3.8 ст. 15 и ст. 41 Закона). Это означает, что применительно к деятельности органов местного самоуправления и управления вместо словосочетания «общественные слушания» можно употреблять с определенной долей условности словосочетание «общественное обсуждение». В связи с тем, что в Законе «О местном управлении и самоуправлении» понятие

«общественные слушания» не употребляется, то и в регламентах, принятых местными Советами депутатов и регулирующих порядок их деятельности, оно также заменено на достаточно безликое словосочетание — «обсуждение гражданами проектов решений Совета и иных важных вопросов местного значения». К сожалению, ввиду отсутствия достаточной информации трудно сказать, как часто и по каким конкретно «важным вопросам местного значения» проходили подобного рода обсуждения в местных Советах депутатов и исполкомах. Единственное, что можно сказать с большой долей уверенности, — что исполкомы (администрации в городах с районным делением) чаще, чем президиумы Советов депутатов, правда, под давлением граждан и общественных объединений, выступали инициаторами проведения подобных обсуждений.

По меньшей мере в нескольких законах — Законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г. (в редакции Закона от 18 июля 2016 г.), Законе «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. (в редакции Закона от 17 июля 2017 г.) и Законе «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2016 г. — закреплено право физических и юридических лиц (общественных объединений) на участие в общественных обсуждениях. Так, в п. 3 ст. 4 Закона «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» говорится, что «решения местных Советов депутатов, местных

исполнительных и распорядительных органов по вопросам планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства принимаются после проведения общественных обсуждений». Это означает, что, независимо от желания местных властей и жителей, обсуждение обязательно должно быть проведено. Кроме этого, республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы обязаны проводить общественное обсуждение градостроительных проектов с организацией экспозиций и выставок (п. 6 ст. 4 Закона). До утверждения градостроительной документации физические и юридические лица имеют право вносить предложения, участвовать в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности и даже проводить профессиональные независимые экспертизы градостроительной документации за счет собственных средств (п. 7 ст. 4 Закона). Несмотря на то, что в Законе «О местном управлении и самоуправлении» президиумы Советов депутатов указаны в качестве субъекта, который «организует обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важных вопросов местного значения» (п. 3.8 ст. 15 Закона), Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» отводит эту роль только местным исполнительным и распорядительным органам (п. 2 ст. 17 Закона).

Детальный порядок проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, основанный на принципе выбора удобного для граждан

времени и места проведения в соответствии с п. 8 ст. 4 Закона, устанавливается Советом Министров Республики Беларусь. Соответствующее Положение – «О порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» – было утверждено Советом Министров 10.02.2014 г. №109 (в редакции от 13 января 2017 года). Так в п. 3 данного Положения дается определение понятия «общественное обсуждение». Согласно Положению, общественное обсуждение – это «комплекс мероприятий, проводимых организатором общественного обсуждения и обеспечивающих информирование физических и юридических лиц об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также возможность выражения участниками общественного обсуждения своего отношения к решениям, заложенным в проектах, в целях учета общественных интересов и соблюдения прав физических и юридических лиц». Общественное обсуждение должно осуществляться до проведения государственных экспертиз, причем по инициативе участников общественного обсуждения за счет их средств может быть проведена профессиональная независимая экспертиза соответствующего проекта.

В Положении (п. 14) особо оговаривается, что замечания и предложения участников общественного обсуждения, не соответствующие требованиям нормативных правовых актов, в том числе технических, не могут служить основанием для внесения изменений и дополнений в соответствующий проект. По общему правилу, срок проведения

общественного обсуждения составляет 25 календарных дней, в том числе срок проведения экспозиции (выставки) проекта – 15 календарных дней (п. 10 Положения).

Организаторами общественных обсуждений могут выступать областные, районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты, а также местные администрации района в городе. В отличие от версии 2011 года в действующем Положении (п. 4) четко обозначены формы проведения общественных обсуждений:

- информирование физических и юридических лиц и анализ общественного мнения;
- работа комиссии по общественному обсуждению.

Согласно п. 19 Положения общественные обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения проводятся в случае рассмотрения:

- схем комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц;
- генеральных планов городов, иных населенных пунктов и территориальных единиц;
- схем проектов планировки районов индивидуального жилищного строительства;

- детальных планов, разрабатываемых на территории, свободной от застройки;

- детальных планов, разрабатываемых на территории с застройкой, подлежащей сносу;

- архитектурно-планировочных концепций объектов строительства (при отсутствии детальных планов);

- проектов архитектурных конкурсов (по решению местных исполнительных и распорядительных органов).

Согласно пп. 21–22 Положения, замечания и / или предложения участников общественного обсуждения, поступившие в письменной или электронной форме, регистрируются организатором общественного обсуждения и направляются им для рассмотрения, обобщения и подведения итогов на специально формируемых архитектурно-градостроительных советах, которые составляют итоговый протокол общественного обсуждения в форме информирования физических и юридических лиц и анализа общественного мнения.

Общественные обсуждения в форме работы комиссии проводятся в случае рассмотрения:

- детальных планов, разрабатываемых на территории существующих микрорайонов и кварталов жилой застройки, подлежащих реконструкции;
- проектной документации на благоустройство дворовых территорий.



С этой целью организатор общественного обсуждения создает комиссию, в которую включаются:

- депутат соответствующего местного Совета депутатов (с его согласия);
- представители местного исполнительного и распорядительного органа, преимущественно курирующие вопросы строительства, архитектуры и градостроительства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, гигиены, эпидемиологии и общественного здоровья;
- представитель разработчика проекта;
- представитель заказчика проекта.

Кроме этого, в соответствии с п. 25 Положения дополнительно в состав комиссии должны включаться представители так называемой инициативной группы (не более трех человек), проживающие на территории соответствующего микрорайона, квартала или дворовой территории. Правда, механизм этого включения в Постановлении не был прописан, да и не факт, что в ее состав будут включены участники обсуждения, являющиеся противниками обсуждаемого проекта. Комиссия должна рассмотреть зарегистрированные организатором общественного обсуждения замечания и / или предложения участников общественного обсуждения, поступившие в письменной или электронной форме (п. 26 Положения), подготовить на них подробные, аргументированные ответы и разместить их на официальном сайте местного исполнительного и распорядительного органа и на информационных

стендах. Результаты работы комиссии оформляются в виде протокола, подписываемого ее членами в количестве не менее двух третей от ее состава. В случае возникновения противоречий при подписании протокола члены комиссии вправе письменно изложить свое особое мнение.

Таким образом, в отличие от экологических проектов по защите окружающей среды, законодатель не предусмотрел в Положении «О порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» проведение собрания местной общественности. Правда, в п. 7 Положения говорится, что на организатора общественного обсуждения налагается обязанность презентации предложенного к реализации архитектурного проекта. Согласно п. 11 Положения данная презентация проекта «осуществляется в информационном центре местного исполнительного и распорядительного органа либо в помещении, доступном для посещения физическими лицами и представителями юридических лиц». На практике данные презентации проектов зачастую перерастают в собрания общественности, но без ведения протокола подобного мероприятия и каких-либо голосований.

Правовое обеспечение прав граждан и общественных объединений в области экологии разработано более детально, и оно тесным образом связано с международным правом, в частности с Орхусской конвенцией «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к

правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», принятой 25 июня 1998 года в г. Орхусе (Дания). Беларусь подписала Конвенцию 16 декабря 1998 г., а 14 декабря 1999 г. она была утверждена Указом Президента Республики Беларусь. В законную силу для Беларуси Орхусская конвенция вступила 30 октября 2001 года. Это значит, что с этого момента все законодательные акты страны должны соответствовать положениям этой Конвенции. Для граждан и общественных объединений, занимающихся защитой окружающей среды, особенно важной является ст. 6 данной Конвенции «Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности». Под конкретными видами деятельности в Конвенции понимаются виды деятельности, которые осуществляются хозяйствующими субъектами и которые являются потенциально наиболее опасными для окружающей среды и здоровья человека. Они перечислены в Приложении №1 к Конвенции и к ним относятся, например, строительство атомных станций; установок, предназначенных для хранения на период более чем 10 лет радиоактивных отходов; установок для производства асбеста и изготовления асбестосодержащих продуктов; химических установок для производства фосфорных, азотных или калийных минеральных удобрений; установок для сжигания коммунально-бытовых отходов; установок для производства целлюлозы, бумаги и картона; установок для интенсивного выращивания птицы или свиней и т.д. Кроме этого, данная статья Конвенции определяет рамочные условия участия общественности в процессе принятия решений по

вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе путем проведения общественных слушаний (обсуждений).

Кроме Орхусской конвенции, важное место в развитии белорусского законодательства в области защиты окружающей среды и роли в ней общественности занимает Конвенция «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте», принятая в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 года. Для нашей страны она вступила в силу 8 февраля 2006 года. С данной Конвенцией тесно связан Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» от 18 июля 2016 года, который закрепляет два близких по содержанию понятия: «оценка воздействия на окружающую среду» (п. 7 ст. 1 Закона) и «стратегическая экологическая оценка» (п. 10 ст. 1 Закона).

Оценка воздействия на окружающую среду — это «определение при разработке предпроектной (предынвестиционной), проектной документации возможного воздействия на окружающую среду при реализации проектных решений, предполагаемых изменений окружающей среды, прогнозирование ее состояния в будущем в целях принятия решения о возможности или невозможности реализации проектных решений, а также определение необходимых мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов», а стратегическая экологическая оценка — это «определение при разработке проектов государственных, региональных и отраслевых

стратегий, программ (далее – программы), градостроительных проектов возможных воздействий на окружающую среду (в том числе трансграничных) и изменений окружающей среды, которые могут наступить при реализации программ, градостроительных проектов с учетом внесения в них изменений и (или) дополнений».

Закон «О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду» (п. 1.2. ст. 12) наделяет местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы правом организовывать и совместно с заказчиками при участии проектных организаций проводить общественные обсуждения отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке. В соответствии со ст. 24 Закона граждане и юридические лица имеют право принимать участие в общественных обсуждениях отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, экологических докладов по стратегической экологической оценке, знакомиться со сводкой отзывов и протоколом общественных обсуждений данных отчетов, а также обжаловать в судебном порядке отчет об оценке воздействия на окружающую среду, экологический доклад по стратегической экологической оценке, заключение государственной экологической экспертизы.

Детальный порядок проведения трех видов общественных обсуждений – отчетов об оценке воздействия на

окружающую среду (ОВОС), экологических докладов по стратегической экологической оценке (СЭО), а также проектов экологически значимых решений, т.е. концепций, программ, схем, проектов нормативных правовых актов – приводится в принятом Советом Министров Республики Беларусь 14 июня 2016 года Положении «О порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений» (в редакции Постановления от 13 января 2017 года). Согласно п. 5 ст. 1 данного Положения срок общественных обсуждений проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов, экологических докладов по СЭО и отчетов об ОВОС не может составлять менее 30 календарных дней. Даты начала и окончания общественных обсуждений указываются в уведомлении об их проведении, которое размещается организатором на своем официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет в разделе «Общественные обсуждения». В случае проведения общественных обсуждений отчетов об ОВОС уведомление, кроме размещения на официальном сайте организатора (при наличии такого сайта) в соответствующем разделе, должно быть опубликовано и в печатных средствах массовой информации (п. 5 ст. 1 Положения).

По каждому из трех упомянутых видов общественных обсуждений их организатор создает специальную комиссию,

в состав которой могут быть включены представители так называемой заинтересованной общественности (не более трех человек), а также назначает председателя комиссии. Указанные комиссии в течение 10 рабочих дней со дня окончания общественных обсуждений анализируют замечания и предложения, поступившие в ходе обсуждений, готовят сводку отзывов, включающую эти замечания и предложения, а также аргументированные ответы на них и передают их организатору общественных обсуждений.

Если имеется инициатива заинтересованной общественности в лице граждан и юридических лиц, то организатор общественных слушаний должен провести собрание местной общественности, на котором обсуждаются отчеты об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологические доклады по стратегической экологической оценке (СЭО), а также проекты экологически значимых решений, т.е. концепции, программы, схемы, проекты нормативных правовых актов. В этом случае комиссия готовит протокол данного собрания, который затем вместе с другими документами передается организатору общественных обсуждений.

По результатам общественных обсуждений экологического доклада по СЭО в соответствии с п. 41 Положения государственный орган, планирующий разработку документации, принимает решение о необходимости доработки документа планирования, для которого проводилась стратегическая экологическая оценка, либо нецелесообразности

его доработки или решение об отказе от дальнейшей разработки и реализации документа планирования.

По результатам общественных обсуждений отчета об ОВОС в соответствии с п. 52 Положения заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности и проектные организации вырабатывают согласованное решение о возможности и целесообразности реализации планируемой хозяйственной и иной деятельности на предполагаемой территории исходя из экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий ее реализации. При необходимости соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и / или заказчик планируемой хозяйственной и иной деятельности (п. 53 Положения) могут приостанавливать процедуру общественных обсуждений отчета об ОВОС в целях внесения изменений и дополнений в отчет об ОВОС по результатам общественных обсуждений, анализа поступивших замечаний и предложений для получения дополнительных сведений, проведения дополнительных исследований и изысканий, в том числе на территории затрагиваемых сторон (для планируемой на территории Республики Беларусь хозяйственной и иной деятельности, которая может оказывать трансграничное воздействие). После доработки проектных решений по планируемой хозяйственной и иной деятельности общественные обсуждения отчета об ОВОС возобновляются для рассмотрения других не учтенных ранее воздействий и последствий. При этом организатор общественных обсуждений при необходимости может проводить

консультации с гражданами и юридическими лицами.

Сказанное означает, что государственные органы, заказчики и проектные организации вместе с органами власти, принимающими окончательные решения по этим вопросам, могут положить под сукно все устные и письменные предложения, высказанные экологической общественностью в ходе общественных обсуждений, в том числе и на собраниях, экологических докладов по СЭО и отчетов по ОВОС, занесенные в соответствующие протоколы собраний и другие документы, если сочтут их нецелесообразными.

Таким образом, белорусское законодательство не исключает возможности реализации гражданами и юридическими лицами прав на участие в обсуждении и принятии отчетов об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологических докладов по стратегической экологической оценке (СЭО), а также проектов экологически значимых решений, т.е. концепций, программ, схем, проектов нормативных правовых актов экологически значимых решений, решений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, но не дает гарантий, что их предложения будут в обязательном порядке учтены местными Советами депутатов, местными исполнительными и распорядительными органами, а также заказчиками и проектными организациями. Поэтому если и рассматривать общественные обсуждения (слушания) как одну из форм реализации гражданами своего права на местное самоуправление, то только

с весьма значительными оговорками, хотя само участие в них, безусловно, является для гражданских активистов хорошей школой по приобретению навыков организационной работы и опыта работы с населением.

### 3.2. Массовые мероприятия

Правовая база для проведения массовых мероприятий определена в таких документах, как: 1) Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 20.04.2016 года); 2) Избирательный кодекс Республики Беларусь (в редакции Кодекса от 04.06.2015 года); 3) Положение о порядке организации взаимодействия правоохранительных органов, организаторов массовых мероприятий и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий (принято Советом Министров Республики Беларусь 05.03.2012 года); 4) Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, принятый 21 апреля 2003 г. (в редакции Кодекса от 09.01.2017 года) и другие.

В соответствии со ст. 2 Закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 20.04.2016 года) к массовым мероприятиям относятся:

- собрание — совместное присутствие в

заранее определенном месте под открытым небом либо в помещении в установленное время граждан, собравшихся для коллективного обсуждения и решения вопросов, затрагивающих их интересы;

- митинг — массовое присутствие в определенном месте под открытым небом граждан, собравшихся для публичного обсуждения и выражения своего отношения к действиям (бездействию) лиц и организаций, событиям общественно-политической жизни, а также для решения вопросов, затрагивающих их интересы;

- уличное шествие — организованное массовое движение группы граждан по пешеходной или проезжей части улицы (дороги), бульвара, проспекта, площади в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам или публичного выражения своих общественно-политических настроений либо протеста;

- демонстрация — организованное массовое движение группы граждан по пешеходной или проезжей части улицы (дороги), бульвара, проспекта, площади, в том числе с использованием автотранспортных средств и иных средств передвижения, в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам или публичного выражения своих общественно-политических настроений либо протеста с использованием плакатов, транспарантов и иных средств;

- пикетирование — публичное выражение гражданином или группой граждан общественно-политических, групповых, личных и иных интересов либо протеста

(без шествия), в том числе путем голодовки, по каким-либо проблемам с использованием или без использования плакатов, транспарантов и иных средств. К пикетированию приравнивается совместное массовое присутствие граждан в заранее определенном общественном месте (в том числе под открытым небом) в установленное время для совершения заранее определенного деяния, организованное (в том числе через глобальную компьютерную сеть Интернет или иные информационные сети) для публичного выражения своих общественно-политических интересов или протеста;

- иное массовое мероприятие — спортивное, культурно-зрелищное, иное зрелищное мероприятие, религиозное мероприятие, проводимые в специально не предназначенных для этой цели местах под открытым небом либо в помещении.

Действие данного Закона (ст.3) не распространяется на:

- собрания коллективов работников, политических партий, профессиональных союзов, религиозных и иных организаций, проводимые в помещениях в соответствии с законодательством Республики Беларусь, уставами указанных организаций (положениями о них);

- собрания, проводимые в соответствии с законодательством Республики Беларусь о республиканских и местных собраниях;

- пикетирование для сбора подписей избирателей по выдвижению кандидатов в Президенты Республики Беларусь, в

депутаты, проводимое в местах, не запрещенных для этой цели местными исполнительными и распорядительными органами;

■ собрания, митинги и пикетирование, организуемые кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, их доверенными лицами в порядке, предусмотренном статьей 45-1 Избирательного кодекса Республики Беларусь, а также на массовые мероприятия, проводимые по решению государственных органов.

В соответствии со ст. 4 Закона организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие до 1000 человек, и иного массового мероприятия независимо от количества предполагаемых участников могут выступать граждане Республики Беларусь, а также политические партии, профессиональные союзы и иные организации Республики Беларусь, принявшие на себя письменное обязательство по его организации и проведению в соответствии с настоящим Законом. Организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие свыше 1000 человек, могут выступать только политические партии, профессиональные союзы и иные организации Республики Беларусь.

Во всех случаях необходимо подавать заявление в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия. В г. Минске заявление подается в Мингорисполком. Заявление

подается в письменной форме не позднее чем за 15 дней (5 дней по предвыборной тематике в период проведения выборов) до предполагаемой даты проведения массового мероприятия. В нем указываются цель, вид, место проведения, дата проведения, время его начала и окончания, а также источник финансирования массового мероприятия. Причем в соответствии с ч. 3 ст. 10 Закона организаторы массового мероприятия в течение не более чем 10 дней после проведения массового мероприятия обязаны произвести оплату услуг по охране общественного порядка, расходов, связанных с медицинским обслуживанием и уборкой территории, в соответствии с решением местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого проводилось массовое мероприятие. Кроме этого, им запрещено привлекать граждан к участию в массовых мероприятиях за материальное вознаграждение.

Несмотря на желание законодателя поставить массовые мероприятия в конкретные правовые рамки, на практике сделать это трудно. Зачастую они носят характер стихийных протестов без конкретной правовой формы, четко выраженных руководителей и организаторов. Большую роль в их организации и проведении играют так называемые социальные Интернет-сети. Большинство таких массовых мероприятий носят протестный характер и являются публичной реакцией населения на изменения, произошедшие в законодательстве и общественной жизни, например, весенние выступления 2017 года во многих городах страны против Декрета Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г.

№3 «О предупреждении социального иждивенчества», многочисленные собрания против незаконного строительства и уплотнения застройки, массовые пикеты против строительства Беларускай АЭС в г. Островце и т.п.

В целом же беларусское законодательство о массовых мероприятиях носит сугубо разрешительный, а не уведомительный характер, как, впрочем, и правоприменительная практика их проведения. Как правило, местные исполнительные и распорядительные органы власти если и разрешают проведение массовых мероприятий, то только на окраинах города, вдали от многолюдных мест. За нарушение Закона о массовых мероприятиях законодательство предусматривает драконовские штрафы. Так, за нарушение установленного порядка проведения массового мероприятия, в том числе за публичные призывы к его проведению, в соответствии со ст. 23.34. Кодекса об административных правонарушениях на участника массового мероприятия может быть наложен штраф в размере до тридцати, а на организатора — до пятидесяти базовых величин. Поэтому говорить о массовых мероприятиях как одной из действенных форм участия граждан в реализации местного самоуправления не приходится.

### 3.3. Обращения граждан

Многие исследователи относят обращения граждан к одной из форм реализации их права на местное самоуправление. Конечно, влиять на решения,

принимаемые Советами, исполнительными и распорядительными органами, посредством обращений гражданам не так-то просто, но, как показывает практика, это вполне возможно. Тем более что п. 2.1 ст. 5 Закона «О местном управлении и самоуправлении» обязывает Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством, рассматривать обращения граждан, включая индивидуальные предпринимателей и юридических лиц, в том числе с выездом на место, а также вести книгу замечаний и предложений. К сожалению, среди многих граждан обращение как форма отстаивания своих прав не очень популярно, так как в силу сложившегося стереотипа оно считается неэффективным средством борьбы, а также у заявителей есть опасение прослыть жалобщиками в глазах окружающих. И все же многие вынуждены прибегать к нему, особенно когда не остается иных средств повлиять на позицию властей при решении каких-либо личных или местных общественно значимых проблем. Граждане не всегда могут рассчитывать и на поддержку избранного от их избирательного округа депутата, особенно если он придерживается провластной позиции.

Основным правовым документом, регулирующим рассмотрение обращений, является Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 года (в редакции Закона от 15.07.2015 года). Порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц регулируется Положением «О порядке ведения делопроизводства по



обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных предпринимателей», утвержденным Постановлением Совета Министров 30.12.2011 г. №1786 (в редакции Постановления от 07.10.2015 г. №836).

С 2011 года наряду с письменными индивидуальными обращениями граждане могут направлять в организации электронные обращения. В соответствии с ч. 7 п. 1 ст. 1 Закона электронное обращение — это обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты организации либо размещенное в специальной рубрике на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет.

В соответствии с ч. 2 п. 5 ст. 25 на электронные обращения письменные ответы даются в случаях, если заявитель в своем электронном обращении просит направить письменный ответ либо в электронном обращении указан адрес электронной почты, по которому по техническим причинам не удалось доставить ответ (уведомление). По общему правилу срок рассмотрения обращений граждан, независимо от их формы, — один месяц, а обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки, — не более 15 дней.

Следует иметь в виду, что в соответствии с п. 3 ст. 6 Закона руководители организаций и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. Кроме этого, по решению руководителя организации

могут быть организованы выездной личный прием, а также предварительная запись на такой прием (п. 7 ст. 6 Закона).

Для гражданских активистов большой интерес могут представлять положения ст. 22 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц», в соответствии с которой «коллективные обращения тридцати и более заявителей в организации по вопросам, входящим в их компетенцию, подлежат рассмотрению с выездом на место, если иное не вытекает из этих обращений». Информация, время от времени появляющаяся в СМИ, свидетельствует о том, что эта форма обращения становится все более популярной у граждан, особенно при решении спорных вопросов, связанных с дворовой территорией в городах, идет ли речь о ее благоустройстве или о строительстве на ней каких-либо объектов.

Говоря об участии граждан в реализации самоуправления, многие делают акцент на таких формах обращения, как жалоба и заявление, и зачастую забывают о такой форме, как предложение. В соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 1 Закона предложение — это «рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества». И хотя в этом определении непосредственно ничего не говорится об органах местного самоуправления, тем не менее, как уже отмечалось, п. 2.1. ст. 5 Закона «О местном управлении и

самоуправлении» обязывает Советы депутатов и исполнительные органы рассматривать обращения граждан. Как правило, в местных Советах депутатов этим занимаются президиумы областного и базового уровней, а также председатели местных Советов депутатов, которые в соответствии с п. 2.11. ст. 22 данного Закона организуют «работу Совета по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц, ведению книги замечаний и предложений, осуществлению административных процедур». При необходимости председатель Совета депутатов может внести предложения по таким обращениям прямо на рассмотрение сессии Совета.

В последнее время предложение как форма обращения стало значительно чаще использоваться гражданами при отстаивании своих прав на местное самоуправление. К ней часто прибегают жители городов, когда необходимо, например, добиться изменения расписания общественного транспорта, благоустроить дворовую территорию или зону отдыха, открыть мини-рынок или спортивную площадку, оборудовать стоянку для личных автомобилей и т.п. Правда, при этом граждане обращаются не в Совет депутатов, являющийся их выборным органом местного самоуправления, а в исполком, который они не избирают и который в существующей ныне модели самоуправления фактически является органом власти, подчиненным вышестоящему исполкому, правительству и Президенту, а не Совету депутатов.

И наконец, следует отметить, что в соответствии с п. 6 ст. 20 Закона ответ на

обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу организации, не имеющей вышестоящей организации, а также индивидуального предпринимателя могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством. Также можно обжаловать в суде после обжалования в вышестоящую организацию, если таковая есть, отказ в предоставлении книги замечаний и предложений (п. 3 ст. 24 Закона). С другой стороны, гражданам следует знать, что с 2015 года организации и индивидуальные предприниматели в соответствии со ст.ст. 8<sup>1</sup> и 19 Закона получили право обращаться в суд за возмещением расходов, которые они понесли в связи с рассмотрением систематически направляемыми в их адрес (три и более раза в течение года) необоснованных обращений, а также обращений, содержащих заведомо ложные сведения. К расходам могут быть отнесены документально подтвержденные суммы, подлежащие выплате экспертам и другим специалистам, привлекаемым к рассмотрению обращений, почтовые расходы, расходы, связанные с выездом на место рассмотрения обращения и т.п. Порядок расчета подобных расходов регулируется Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 ноября 2015 г. №922.

### 3.4. Опрос граждан

В некоторых постсоветских странах (Россия, Казахстан) к формам реализации гражданами своего права на местное самоуправление правомерно

относят опросы граждан. Для того чтобы это действительно было так, необходима соответствующая правовая база. Оговоримся сразу, что у нас ее нет, и в обозримом будущем она вряд ли появится. Естественно, проводимые в стране опросы граждан регулируются нормативными правовыми актами, однако они не связаны напрямую с деятельностью местных Советов депутатов. Впрочем, не существует и запрета проведение какого-либо опроса населения по инициативе или заказу какого-нибудь Совета депутатов или исполкома. По крайней мере, подобного рода практика была достаточно широко распространена в конце 1990-х гг.

В России проведение опроса граждан предусмотрено ст. 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сам же опрос рассматривается законодателем в качестве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. В соответствии с п. 1 ст. 31 Закона «опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти». Результаты опроса носят рекомендательный характер. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и / или нормативными правовыми актами

представительного органа муниципального образования (п. 4 ст. 31 Закона). Следует отметить, что жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса не менее чем за 10 дней до его проведения (п. 6 ст. 31 Закона).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Без самоорганизации людей для решения различных проблем на местном уровне невозможно существование и развитие гражданского общества. Поэтому многие исследователи справедливо именуют способность и умение граждан к самоорганизации общественным капиталом, который необходимо беречь и приумножать. Но нередко политики, говоря, что одна из задач гражданского общества — недопущение поглощения его государством, забывают, что и на местном уровне органы самоуправления, создаваемые в рамках территориальных коллективов, нуждаются в гражданском контроле со стороны общества. В противном случае ни о каком самостоятельном участии граждан в решении проблем на местном уровне говорить не приходится. Способы осуществления гражданами территориальных коллективов контроля над органами местной власти, то есть формы участия граждан в реализации местного самоуправления, как мы увидели, могут быть самыми разнообразными — от выборов и местных референдумов до общественных обсуждений и опроса граждан. Более весомой формой участия в обеспечении конечного результата

— благоустроенной и безопасной жизни  
— безусловно, являются выборы депутатов, но об этом можно говорить только тогда, когда выборы являются свободными и демократическими. Если это условие в полной мере не соблюдается, то на первый план для общественно активных граждан могут выдвинуться и другие формы реализации их права на местное самоуправление, например местные собрания и общественные обсуждения.

Конечно, использование тех или иных форм во многом зависит от предпочтений, социального опыта гражданских активистов, а также от конкретных общественно-политических и социальных особенностей и условий той территории, где их собираются использовать. Активистам гражданского общества также следует иметь в виду, что многие из форм уже «застолблены», если так можно выразиться, местными органами представительной и исполнительной власти. В данном случае речь идет о большом количестве коллективных и единоличных органов общественного территориального самоуправления, созданных по инициативе местных властей. И поскольку в соответствии с законодательством на одной и той же территории может существовать только один коллективный или единоличный ОТОС, гражданские активисты могут и не успеть инициировать создание подобного органа. В настоящее время, если судить по информации, появляющейся в электронных и печатных СМИ, наиболее часто используемой формой реализации гражданами своих прав на местное самоуправление являются общественные обсуждения.

Автор не ставил перед собой цели рассмотреть все существующие формы участия граждан в реализации местного самоуправления (например, массовые мероприятия, товарищества собственников жилья). В законодательстве не случайно сказано, что возможны и другие формы участия граждан. Не ставил автор перед собой и задачу изложить все аспекты возможного использования той или иной формы. Например, местное собрание как форма участия граждан в реализации местного самоуправления (как, впрочем, и другие) рассматривалось только через призму инициирования его гражданами, а не органами местной власти. Автор прежде всего стремился к тому, чтобы заинтересовавшийся той или иной формой гражданский активист мог реализовать ее на практике. О результатах же будут судить читатели.

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р.В. Бабун. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2016. — 280 с.

Бабун Р.В. Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех). Пособие для населения и общественных организаций / Р.В. Бабун, Н.В. Мальковец. — Новосибирск: Межрегиональный общественный фонд «Сибирский центр поддержки общественных инициатив», 2009. — 110 с.

Бокий М. Опросы в городе и для города / М. Бокий, Л. Шапиро, Ю. Кириллов. — Обнинск: Институт муниципального управления, 2002. — 146 с.

Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / А.Н. Борисов. — Москва: Деловой двор, 2010. — 527 с.

Бурылова Л.А. Проблемы и перспективы реального участия граждан в осуществлении местного самоуправления / Л.А. Бурылова // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Культура, история, философия, право. — 2016. — №1. — С. 90-98.

Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / В.И.Васильев. — Москва: Юстицинформ, 2012. — 680 с.

Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Винник // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — №10. — С. 43-45.

Губская Н.С. Общественные слушания как элемент механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений: проблемы правового закрепления [Текст] / Н.С. Губская // Право.by: научно-практический журнал. — 2009. — №1. — С. 88-92.

Губская Н.С. Участие общественности в принятии экологически значимых решений как элемент механизма защиты и обеспечения экологических прав граждан / Н.С. Губская // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. Вып. 4 / Редкол. : В.И. Семенов (гл. ред.), Г.А. Василевич (зам. гл. ред.) [и др.]; Национальный центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. — Минск: Право и экономика, 2009. — 668 с. — С. 393-408.

Гусев А.П. Я — собственник жилья!: ТСЖ, ЖКХ, самоуправление / А.П.Гусев. — Изд.2-е. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2013. — 222 с.

Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник / И.В. Выдрин. — 4-е изд., перераб. — Москва: НОРМА; ИНФРА-М, 2012. — 255 с.

Местное самоуправление и муниципальное управление: учебник / Под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. — 399 с.

Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд., доп. и перераб. / Под общ. ред. В.Б. Зотова. — Москва: РМА, 2014. — 936 с.

Мицык Г.Ю. Форма осуществления власти органами местного самоуправления / Г.Ю. Мицык // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2015. — №12 (декабрь). — С. 121-125. — Режим доступа: <http://e-koncept.ru/2015/15431.htm>. Дата доступа: 02.10.2017.

Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика / Авт. исслед. О. Смоляноко, Ю. Чаусов. — Минск: Медисонт, 2011. — 64 с.

Пособие для депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь / М.В. Кобаса [и др.]; под ред. М.В. Кобасы. — Минск: Издатель Логвинов И.П., 2010. — 160 с.

Потапских О.А. Участие населения в правотворчестве органов местного самоуправления. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. / О.А. Потапских. — Тюмень, 2011. — 26 с.

Раздъяконова Е.В. Институционализация ТОС в системе местного самоуправления / Е.В. Раздъяконова // Вестник Новосибирского государственного университета. — Сер. «Право». — 2011. — Т. 7. — Вып. 1. — С. 177-180.

Ратькова Ю.В. Территориальное общественное самоуправление в современной России: социологический анализ. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. социолог. наук. / Ю.В. Ратькова. — Москва, 2007. — 25 с.

Соловьев С.Г. Концептуальные и правовые аспекты проведения публичных слушаний в Российской Федерации / С.Г. Соловьев // Административное и муниципальное право. — 2016. — №10. — С. 824-831.

Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации.

Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук. / Д.Ю. Устинов. — Саратов, 2000. — 18 с.

Филиппова Н.А. Территориальное общественное самоуправление: полномочия или гражданские инициативы? / Н.А. Филиппова // Вестник СурГУ. — 2015. — Вып. 1(7). — С. 96-100.

Холопов В.А. Эффективность организационно-правового регулирования проведения публичных слушаний как фактор обеспечения легитимности решений органов местной власти / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — №7. — С. 20-24.

Червонюк В.И. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике / В.И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — №8. — С.30-35.

Яковлева М.А. Местное самоуправление как социальный институт развития самоуправления и самодеятельности местного сообщества. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. социолог. наук / М.А. Яковлева. — Москва, 2012. — 23 с.



**Контакты:**

Фонд им. Фридриха Эберта, Р  
ул. Пушкинская, 34  
01004 Киев  
Украина

телефон: +38 044 234 00 38

факс: +38 044 45140 31

<http://www.fes.kiev.ua> | [mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Точки зрения, выраженные в этих статьях, принадлежат авторам и не обязательно отражают позицию организации или институции, с которой они связаны. Точка зрения автора не обязательно отражает позицию Фонда Фридриха Эберта.  
Любое использование материалов допускается только с письменного разрешения его правообладателя.