

Г. А. Василевич

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета
Белорусский государственный университет

УЧЕТ МНЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ – ВАЖНЫЙ ФАКТОР ОБЩЕСТВЕННОГО КОНСЕНСУСА

Государство и общество устойчиво развиваются, когда достигается общественный консенсус по принципиальным вопросам, которые волнуют людей. Можно выделить различные гарантии устойчивого развития – политические, экономические, социальные, культурные, юридические. Эти гарантии важны не только для общегосударственного, но и для местного уровня.

Органам государства, принимая решения, необходимо адекватно и оперативно реагировать на волю людей, вести разъяснительную работу относительно целей и содержания принимаемых актов. Для коллегиальных представительных органов важно, для сохранения доверия к ним, исполнять данные в предвыборный период обещания. Граждан – это главные субъекты управления государством. Когда имеется позитивное восприятие гражданами принятого решения, то исключаются конституционно-правовые риски. Как замечает Ю.А. Тихомиров, конституционный риск опасен еще и тем, что его деструктивный потенциал обладает системным характером» [1, с. 19-20], может привести к конфликту. Указывают на несколько вариантов исхода конфликта: 1) односторонний выигрыш (проигрыш), 2) взаимный проигрыш, 3) взаимный выигрыш. Самым оптимальным вариантом является вариант взаимного выигрыша, он предполагает сотрудничество. Но по времени желание сотрудничать у сторон конфликтующих не всегда совпадает. Здесь тоже много факторов и уроки истории весьма показательны.

Вышеназванные аспекты побуждают более ответственно относиться к реализации, казалось бы, устоявшихся подходов к обеспечению реализации гражданами права на управление общественными делами, в том числе на местном уровне. Местное самоуправление находится в центре внимания многих ученых [2], [3], [4], [5], [6] и др.

Коснемся такой формы демократии как обсуждение важнейших вопросов местной жизни. Полагаем, что среди решений местного уровня одними из основополагающих являются программы социально-экономического развития. Именно их полезно было бы обсуждать до утверждения на сессии местного Совета депутатов. Они, как и решение о местном бюджете, в силу многоплановости содержания не должны быть предметом референдума. Но статус этих актов следует повысить, придав им роль программных и обладающих более высокой юридической силой, чем иные акты местного уровня. Это своего рода программные законы, которым в настоящее время придана более высокая сила по сравнению с иными законами.

Дальнейшие шаги для обеспечения более тесной связи местных органов с населением надо обеспечить, используя информационные технологии. Здесь потенциал еще полностью не задействован. Более основательными должны быть сайты местных Советов, полезно сделать эти сайты площадкой для возможных опросов населения, отчетов депутатов перед избирателями и сбора отзывов о таких отчетах и обсуждениях. Информационные технологии могут быть использованы для сбора подписей под публичной инициативой по вопросам общественного значения, публичного обсуждения проектов решений. Полагаю, что на законодательном уровне следовало бы закрепить требование о размещении программ победивших кандидатов, с которыми они шли на выборы, а также принятие сводной программы Совета депутатов с учетом предвыборных обещаний.

Полагаем целесообразным, чтобы после принятия местным Советом депутатов нового созыва сводной программы (в течение двух месяцев со дня начала работы местного Совета депутатов) местный исполнительный органа (исполком) представлял ему свой план работы на период функционирования депутатского корпуса данного созыва. Он должен совмещать планирование работы по реализации также программы социально-экономического развития. Это усилило бы организующую роль местных Советов депутатов и их влияние на исполнительную власть.

Как отмечено, одним из важнейших каналов непосредственной связи органов государственной власти и населения является предварительное выяснение мнения граждан. Например, это касается административно-территориального устройства; установления соответствия или несоответствия в предпроектной (предынвестиционной), проектной и (или) иной документации планируемых проектных и иных решений требованиям законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов (экологическая экспертиза) и др. Наиболее часто белорусским законодательством предусматривается возможность проведения общественной экологической экспертизы: в области охраны и использования вод; предстоящим изъятием, изъятием и предоставлением земельных участков, изменением их целевого назначения, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки; питьевого водоснабжения; строительства объектов и др.

Но насколько обязательно мнение общественности для принятия решения, действующее законодательство ответа не дает. Полагаем, что государственным органам следует учитывать все обстоятельства, имеющие отношение к решению того или иного вопроса.

Обратимся к постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 06 июля 2012 г. N 623 "О мерах по реализации Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам административно-территориального устройства Республики Беларусь" (вместе с "Положением о порядке учета мнения граждан и местных Советов депутатов при решении вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь", "Положением о порядке подготовки и подачи документов для принятия решений по вопросам административно-территориального устройства Республики Беларусь"). Согласно Положению выяснение мнения граждан при решении вопросов административно-территориального устройства осуществляется областными, Минским городским, районными, городскими (городов областного и районного подчинения), поселковыми и сельскими исполнительными комитетами после подготовки предложений по этим вопросам соответствующими Советами депутатов. Для выяснения мнения граждан при решении вопросов административно-территориального устройства исполнительные комитеты публикуют в средствах массовой информации и размещают в глобальной компьютерной сети Интернет извещение, которое должно содержать следующую информацию: краткое изложение существа предложения и при необходимости его графическое отображение; разъяснение права граждан высказать мнение по вопросам административно-территориального устройства в течение одного месяца с даты опубликования извещения в средствах массовой информации и его размещения в глобальной компьютерной сети Интернет; адрес, по которому принимаются мнения граждан по вопросам административно-территориального устройства в письменной форме, и адрес электронной почты, официального сайта местного исполнительного комитета в глобальной компьютерной сети Интернет, по которым данные мнения принимаются в электронной форме.

Предусмотрено, что поступившие мнения граждан регистрируются и рассматриваются исполнительными комитетами; мнения граждан, направленные с нарушением

установленных формы и сроков рассмотрению, не подлежат. В соответствии с п.5 Положения по истечении установленного срока исполнительным комитетом в течение 15 рабочих дней готовится, публикуется в средствах массовой информации и размещается в глобальной компьютерной сети Интернет справка, в которой отражаются количество и анализ поступивших мнений граждан, а также выводы о наличии или об отсутствии необходимости корректировки предложения по вопросам административно-территориального устройства либо о нецелесообразности реализации указанного предложения. То есть окончательное решение принадлежит исполнительному комитету. Такой подход вполне укладывается в рамки действующего законодательства. При проведении обсуждения вопросов местной жизни важно, чтобы по итогам его проведения общественности была представлена полная информация о том, по каким причинам отклонены те или иные предложения.

Запрашивается также мнение нижестоящих Советов депутатов по вопросам административно-территориального устройства, которое выясняется областными или районными Советами депутатов. Данное мнение в месячный срок с даты поступления запроса направляется нижестоящим Советом депутатов в областной или районный Совет депутатов в письменной форме и прилагается областным или районным Советом депутатов к предложению по вопросам административно-территориального устройства.

Законом Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. (ред. от 18 июня 2019 г., с изм. от 16 декабря 2019 г.) "Об охране окружающей среды" предусмотрено проведение общественной экологической экспертизы. Согласно ст. 61 Закона она организуется и проводится по инициативе общественных объединений и граждан независимыми специалистами, которые в порядке, установленном законодательством, вправе получать от заказчика (инициатора планируемой хозяйственной и иной деятельности) документацию, подлежащую общественной экологической экспертизе, в том числе материалы по оценке воздействия на окружающую среду, а также иные материалы, необходимые для проведения общественной экологической экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы может направляться в организации, которые проводят государственную экологическую экспертизу, местные исполнительные и распорядительные органы, а также иным заинтересованным лицам и носит рекомендательный характер. Финансирование общественной экологической экспертизы производится за счет средств ее инициаторов – общественных объединений и (или) граждан. Порядок проведения общественной экологической экспертизы устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

В силу необходимости наличия соответствующих знаний в данном случае важна роль специалистов, которые будут участвовать в ее проведении. Согласно Положению о порядке проведения общественной экологической экспертизы, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2010 г. N 1592 (ред. от 22 ноября 2016 г.), общественная экологическая экспертиза проводится независимыми специалистами, обладающими специальными знаниями в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, а также в определенных областях науки, техники и иных сферах деятельности.

Объектом общественной экологической экспертизы является проектная документация. Результаты общественной экологической экспертизы оформляются специалистами в виде заключения общественной экологической экспертизы по проектной документации. Заключение носит рекомендательный характер, прилагается к проектной документации, представляемой на государственную экологическую экспертизу, и рассматривается организацией, уполномоченной ее проводить, при подготовке заключения государственной

экологической экспертизы. Не критикуя данный подход законодателя, отметим важность разъяснения позиции государственных органов, выводов государственной экспертизы при расхождении с выводами общественной экологической экспертизы: конфликт необходимо разрешать таким образом, чтобы население понимало отсутствие угрозы здоровью и экологии.

Кроме того, в Положении о порядке проведения общественной экологической экспертизы следует более определенно указать, когда и кто может выступить инициатором такой экспертизы, по каким основаниям может быть отказано в ее проведении, какой порядок обжалования такого отказа. Например, из содержания Положения ясно, что инициаторами общественной экологической экспертизы могут быть зарегистрированные в Республике Беларусь общественные объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды. Но в то же время согласно Положению ими могут являться любые граждане Республики Беларусь, вносящие предложения о проведении общественной экологической экспертизы. Но таких инициатив может быть множество, причем не всегда имеющих основание. Поэтому предлагаем предусмотреть, что помимо указанных общественных объединений граждане могут проявить инициативу, если за ее проведение высказалось, например, не менее 100 человек, либо с учетом установленных требований для выдвижения кандидаты депутата соответствующего местного Совета.

Для усиления влияния местных Советов депутатов в законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» целесообразно закрепить право местного Совета депутатов ввести мораторий на строительство объекта, который может причинить вред окружающей среде, если идет речь об объекте коммунальной собственности.

Кодексом Республики Беларусь о земле предусмотрены различные варианты действий граждан, когда затрагиваются их права и защищаемые законом интересы в связи с принятием государственными органами решений о предстоящем изъятии, об изъятии и предоставлении, изменении целевого назначения земельных участков, установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки: это могут быть обращения в местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, органы территориального общественного самоуправления, **участие в местных референдумах**, проведение общественной экологической экспертизы, собраний и иных форм прямого участия в государственных и общественных делах, а также через общественные объединения в соответствии с законодательством (ст.61). В законодательстве не часто указывается конкретно возможность проведения референдума по соответствующему вопросу.

Нуждается в совершенствовании правовая основа для нормотворческой деятельности органов местного управления и самоуправления. В частности, следует в законе закрепить круг субъектов нормотворческой инициативы, чьи предложения подлежат обязательному рассмотрению компетентным органом. Реализацию права нормотворческой инициативы можно было бы обеспечить посредством закрепления в Законе «О нормативных правовых актах» или Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» определенного количества граждан (например, для областного уровня – более одной тысячи), выразившим, посредством ИКТ, поддержку проекту решения. Не только на республиканском, но и на местном уровне следует внедрять, используя информационные технологии, систему «Активный гражданин». Это могло бы быть определенной альтернативой местным референдумам. Граждане могли бы голосовать за то, как будет развиваться город, район, поселок. Сельсовет, решать, как их благоустроить, участвовать в развитии транспорта, цифровизации услуг, сохранять культурное наследие. Это не просто мнения, а руководство к действию для городских властей. Исключительная особенность такой системы – гарантированное рассмотрение предложений.

Важнейшим элементом принципа поддержания доверия граждан закону и действиям государства является не только разумная стабильность регулирования правовых отношений, но и недопустимость произвольного изменения законодательства (иначе это можно расценивать как злоупотребление правом), установление оптимального периода для адаптации граждан, субъектов хозяйствования к новым правовым правилам. Гражданин должен быть уверен, что он не подвергнется таким правовым последствиям, которые он не мог предвидеть в момент принятия им какого-либо решения. Таким образом, можно вести речь о соблюдении принципа ожидания принятия государственными органами правовых решений.

Одной из форм непосредственной демократии являются собрания граждан. Созываются они местными Советами депутатов. Согласно законодательству правом принимать участие в их работе обладают граждане, достигшие 18 лет. Полагаем, что также можно было снизить возраст до 16-17 лет для участников таких собраний.

Наше законодательство в последние десятилетия развивается динамично. Это заставляет действовать без радикальных шагов, но поступательно в русле современных тенденций, включая и развитие местного самоуправления. Здесь весьма важен европейский опыт, использование которого может быть полезным для нашего государства и общества.

Процесс формирования эффективного государства является успешным, когда экономика и социальная политика находятся в гармонии с конституционными принципами и правовыми ценностями. То есть управление государственными и общественными делами успешно, когда право учитывает закономерности общественного развития. Как нам представляется, важны обратные импульсы – от граждан в сторону власти. Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов, в том числе от ожиданий граждан определенных решений со стороны государства. То есть можно вести речь о результативности правового регулирования социально-экономических отношений. Ведь чем точнее совпадают решения институтов государственной власти с этими ожиданиями, тем успешнее их реализация.

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом себя изживает, выстраивается новый характер отношений между этими субъектами. Рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами процесса управления делами государства. Важнейшим средством этого является местное самоуправление, оптимальное сочетание представительной и непосредственной демократии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тихомиров Ю.А, Шахрай С.М. Риск и право: Научное издание / Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. — М: Издательство Московского университета, 2012. — 64 с.
2. Василевич, Г.А. Проблемы оптимизации полномочий органов местного самоуправления / Г.А. Василевич // Научно-практический журнал Право.by. – 2020, № 3. – С. 14–21.
3. Василевич, Г.А. Актуальные направления развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления / Г.А. Василевич // Весці Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі. Серыя гуманітарных навук – 2020. Т.65. №3. – С. 355–367.
4. Киселева, Т.М. Реализация концепции электронного муниципалитета в зарубежных странах / Т.М. Киселёва // Динамика правоустановления и правореализации в сфере публично-правовых отношений: сборник научных статей / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь ; редкол.: О. И. Чуприс (гл. ред.) [и др.]. – Минск : ИВЦ Минфина, 2020. – Вып. 2. – С.333–343.

5. Боголейко, А.М. Совершенствование порядка отмены нормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / А.М. Боголейко // Динамика правоустановления и правореализации в сфере публично-правовых отношений: сборник научных статей / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь ; редкол.: О. И. Чуприс (гл. ред.) [и др.]. – Минск : ИВЦ Минфина, 2020. – Вып. 2. – С. 281–291.
6. Сидорчук, В.К. Правовое положение коммунального хозяйства: моногр. / В.К. Сидорчук. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2019. – 308 с.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ПОЛОЦКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей
Международного круглого стола
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

Текстовое электронное издание

Новополоцк
Полоцкий государственный университет
2021

1 – дополнительный титульный экран – сведения об издании

УДК 342.5
ББК 67.400

Рекомендован к изданию методической комиссией юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 6 от 02.06.2021 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Шахновская
П. В. Соловьев

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА** [Электронный ресурс] : электрон. сб. ст. Междунар. круглого стола, Новополоцк, 16 апреля 2021 г. / Полоц. гос. ун-т ; редкол.: И. В. Шахновская, П. В. Соловьев. – Новополоцк : Полоц. гос. ун-т, 2021. – 1 электрон. опт. диск (CD-R).
ISBN 978-985-531-782-2.

В сборник включены научные статьи профессорско-преподавательского состава юридических факультетов Республики Беларусь, Польши, Российской Федерации и Узбекистана по результатам проведенного международного круглого стола на базе юридического факультета Полоцкого государственного университета (16 апреля 2021 г., Новополоцк).

Издание адресуется научным сотрудникам, преподавателям средних специальных и высших учебных заведений, аспирантам, магистрантам, и иным специалистам в области конституционного права. Ответственность за содержание статей несут авторы.

*Сборник включен в Государственный регистр информационного ресурса.
Регистрационное свидетельство № 3102126804 от 03.11.2021.*

№ госрегистрации 3102126804
ISBN 978-985-531-782-2

© Полоцкий государственный университет, 2021

2 – дополнительный титульный экран – производственно-технические сведения

Для создания текстового электронного издания «Трансформация государственного управления и местного самоуправления в условиях развития информационного общества» под редакцией И. В. Шахновской, П. В. Соловьева использованы текстовый процессор Microsoft Word и программа Adobe Acrobat XI Pro для создания и просмотра электронных публикаций в формате PDF.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей
Международного круглого стола
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

Техническое редактирование и верстка: *А. А. Прадидова*.
Компьютерный дизайн *М. С. Мухоморовой*.

Подписано к использованию 25.11.2021.
Объем издания: 1,96 Мб. Тираж 3 диска. Заказ 791.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

211440, ул. Блохина, 29,
г. Новополоцк,
Тел. 8 (0214) 59-95-41, 59-95-44
<http://www.psu.by>