

Министерство образования Республики Беларусь
УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ПОЛОЦКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
(Полоцкий государственный университет)

УДК 342.31
Рег.№ 20170667

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе к. пед. н.

_____ И.В. Бурая
« ____ » _____ 20__ г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ
СОВРЕМЕННЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА В
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ
(заключительный)

Начальник ОСНИ

_____ Т.В. Гончарова
« ____ » _____ 20__ г.

Научный руководитель НИР,
канд. юрид. наук

_____ И.В. Шахновская
« ____ » _____ 20__ г.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Научный руководитель задания, к.ю.н.	_____ «__» _____ 20__ года	И.В. Шахновская (научное руководство, разделы 1.2; 1.3, Раздел 3; раздел 4.5; введение, заключение)
к.ю.н., доцент	_____ «__» _____ 20__ года	Е.Н.Ярмоц (разделы 4.1; 4.2; 4.3)
к.ист.наук	_____ «__» _____ 20__ года	А.Л.Радюк (раздел 2.4)
к.ю.н., доцент	_____ «__» _____ 20__ года	Д.В. Щербик (разделы 2.2; 2.3; 4.4.)
М.ю.н., ст.преподаватель	_____ «__» _____ 20__ года	П.В. Соловьев (раздел 5)
М.ю.н., ст.преподаватель	_____ «__» _____ 20__ года	А.В. Валевко (разделы 2.1; 2.2)
преподаватель-стажер	_____ «__» _____ 20__ года	В.С. Гриневич (раздел 2.1)
Нормоконтролер	_____ «__» _____ 20__ года	Л.В. Ищенко

РЕФЕРАТ

Отчет 126 с., 102 исп.источника.

СУВЕРЕНИТЕТ, НАРОД, ДЕМОКРАТИЯ, ГОСУДАРСТВО,
ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере реализации различных форм народного суверенитета.

Предмет исследования – формы народного суверенитета.

Цель работы – определить особенности реализации народного суверенитета, а также его представительные и непосредственные формы.

В результате исследования рассмотрен генезис понятия «народный суверенитет», проведен сравнительный анализ данной категории с понятием «национальный суверенитет», определены сходства и отличия.

Выполнено исследование, касающееся представительных форм реализации народного суверенитета, где основной выступает институт парламентаризма. Рассмотрены различные подходы к становлению данного термина, определены особенности развития парламентаризма в Беларуси на разных этапах развития, выявлены тенденции данного института в советское время.

Рассмотрены вопросы в сфере форм местного самоуправления, как одной из форм реализации народного суверенитета. Особое внимание уделено реализации местного самоуправления в условиях развития информационного общества, а также определены территориальные основы организации местного самоуправления в пределах государств-участниц СНГ.

Исследованы вопросы проведения общественного контроля, указано на недостаточность правового регулирования данного института законодательстве Республики Беларусь. Рассмотрены формы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды, в сфере судебной деятельности и т.д.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
Раздел 1 ГЕНЕЗИС ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О НАРОДНОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ ЕГО ФОРМ В ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА БЕЛАРУСИ.....	8
1.1 К вопросу об истории и соотношении народного и национального суверенитета.....	8
1.2 Народ как носитель суверенитета в Республике Беларусь.....	16
1.3 Выводы по Разделу 1.....	23
Раздел 2 СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА.....	25
2.1 Понятие и становление парламентаризма в Республике Беларусь...	25
2.2 Парламентский контроль как одна из представительных форм реализации народного суверенитета.....	34
2.3 Понятие и цели парламентских слушаний: исторические и теоретические основы.....	39
2.4 Деятельность политических партий на современном этапе как инструмент представительной демократии.....	45
2.5 Выводы по Разделу 2.....	50
Раздел 3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА.....	52
3.1 Особенности развития местного самоуправления в цифровую эпоху.....	52
3.2 Территориальные основы организации местного самоуправления в государствах-членах СНГ.....	58
3.3 Формы молодежного самоуправления.....	62
3.4 Выводы по Разделу 3.....	69
Раздел 4 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА.....	71
4.1 Формы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды.....	71
4.2 Формы общественного контроля за судебной деятельностью.....	76
4.3 Участие граждан в деятельности суда на современном этапе.....	81
4.4 Общественные советы как форма общественного контроля.....	85
4.5 Социальные общности как субъекты общественного контроля.....	87
4.6 Выводы по Разделу 4.....	94

Раздел 5 НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В НОРМОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ.....	96
5.1 Пределы реализации принципа демократизма в нормотворческой деятельности.....	96
5.2 Информационная открытость как инструмент совершенствования и дальнейшей демократизации в Республике Беларусь.....	100
5.3 Выводы по разделу 5.....	111
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	113
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	118

ВВЕДЕНИЕ

После обретения независимости Республика Беларусь взяла на себя обязанности по построению социального, правового и демократического государства на нашей территории, о чем свидетельствуют положения Конституции. С целью постоянного развития и совершенствования данных характеристик государства со стороны уполномоченных государственных органов должна проводиться постоянная работа по воплощению и реализации в жизнь таких конституционных принципов, как верховенство права, приоритета прав и свобод человека, принцип признания человека высшей ценностью и целью государства и общества, запрет дискриминации по различным признакам, а также ряд иных руководящих положений и идей. Для достижения поставленных целей и задач происходит включение различного круга субъектов в число участников конституционно-правовых отношений.

Конституционно-правовые отношения представляют собой совокупность общественных отношений, которые складываются с участием особого субъектного состава, в наиболее значимых сферах общественной жизни, а также при решении важных государственных вопросов. Это могут быть отношения по установлению основ конституционного и общественного строя, по реализации отдельными государственными органами своих полномочий, предоставленных Конституцией, а также иными нормативными правовыми актами, по обеспечению гарантированности со стороны государства защиты прав и интересов определенных слоев населения, по реализации местными органами власти своих полномочий на соответствующей территории, по участию граждан, а также их объединений в процессе принятия государственно-властных решений и др.

Народ выступает наиболее обширной, масштабной социальной общностью, которая предопределяет во многом правовой статус иных субъектов правоотношений. Прежде чем обратиться к вопросу о правосубъектности народа в конституционно-правовых отношениях, считаем необходимым исследовать содержание данного понятия. Наделение «народа» правом быть субъектом правоотношений имело место не во все исторические эпохи. Различались как подходы к определению «народа», так и объем его правового статуса. Это объясняется социально-экономическими и политическими условиями жизни общества.

Учение о суверенитете нашло свое развитие в трудах советских и современных ученых, в том числе таких, как Н.И. Палиенко, А.И. Лепешкин, В.А. Дорогин, Д.Б. Левин, И.Д. Левин, Д.Л. Златопольский, СР. Вихарев, Головкин А.А., Б.Л. Манелис, Н.П. Фарберов, И.П. Трайнин, Ю.Г. Судницын, В.М. Чхиквадзе и многими другими.

В современной научной отечественной и российской правовой литературе большой интерес, наряду с изучением форм демократии, институтов, вызывает ее (демократии) взаимосвязь с суверенитетом. На исследование данной проблемы

направлены отдельные труды таких авторов как М.В. Баглай, Г.А. Василевич, Д.М.Демичев, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, А.Ю. Тихомиров и другие.

Значительный вклад в развитие теории демократии и учения о суверенитете внес известный ученый, доктор юридических наук, профессор Головкин А.А. Во многих работах предметом его исследований являются данные правовые явления, в том числе их взаимосвязь. На необходимость глубокого и всестороннего исследования их содержания, форм реализации, взаимной обусловленности и влияния на политический режим, организацию государственной власти, способы осуществления народовластия он указывал неоднократно в своих трудах: «Демократия и суверенитет - однопорядковые, социально-политические, конституционно-правовые понятия, связанные с проблемами сущности и проявления власти. Без раскрытия содержания и форм взаимодействия демократии и суверенитета нельзя раскрыть многогранную пирамиду власти в нашем обществе, ее свойства проявления и взаимозависимость» [1, с.3]. В отличие от ряда авторов, профессор Головкин А.А. однозначно обращает внимание не только на взаимосвязь данных правовых категорий, но и на необходимость их разграничения.

В свете вышесказанного необходимо провести исследование различных форм народного суверенитета, рассмотреть особенности проведения общественного контроля как одной из форм реализации народного суверенитета.

Раздел 1 ГЕНЕЗИС ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О НАРОДНОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ, РЕАЛИЗАЦИЯ ЕГО ФОРМ В ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА БЕЛАРУСИ

1.1 К вопросу об истории и соотношении народного и национального суверенитета

Понимание проблемы «национального суверенитета» осложнено как минимум тремя обстоятельствами. Во-первых, в современной науке не существует единого подхода в понимании такой категории, как «нация» (в отличие от, например, «государства» и «народа»). Во-вторых, не определено соотношение между терминами «нация» и «народ». В-третьих, идея национального суверенитета должна быть четко обозначена и сформулирована самим государством, что на сегодняшний день представляет очевидную политическую проблему. Во взаимосвязи этих составляющих представим свое понимание вопроса.

Термин «нация» происходит от латинского «natio», что дословно означает «народ», однако в эпоху Античности и Средневековья понятие natio не означало то, что мы подразумеваем сейчас под этим словом. Однако феномен нации и по сегодняшний день остается только названным, но не разъясненным. В современной юридической литературе подходы к пониманию «народа» и «нации» выглядят следующим образом [1, с. 371, 374].

Народ: 1) в теории конституционного права все население данного государства, образующее единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные общности. Понятие «народ» означает и обособленную от других национально-культурную общность, которая может и не быть связана с территорией какого-либо государства (в этом случае термин «народ» синонимичен термину «нация», «этническая общность»); 2) субъект международноправовой системы прав народов. Народ впервые стал общепризнанным субъектом международного права в 1945 году в результате закрепления в Уставе ООН принципа «равноправия и самоопределения народов». Вместе с тем общепринятого всем международным сообществом понятия «народ» до сих пор нет. Не только в международно-правовой, но и в этнографической литературе дискуссии на эту тему идут с XIX века. На основе большинства определений народ – это исторически сложившаяся на определенной территории устойчивая общность людей, отличающихся от остальных единым языком, относительно стабильными особенностями культуры и психики, а также осознанием своего единства и фиксированным самоназванием. На практике понятие «народ» в разных случаях включает племя, группу племен, народность, этническую нацию, религиозную общность, языковую общность.

Нация (лат. natio – племя, народ): 1) в теории права – историческая общность людей, складывающаяся в процессе формирования общности их территории, экономических связей, языка, некоторых особенностей культуры и характера, которые составляют ее признаки. В некоторых случаях синонимом нации является понятие

«народ»; 2) в конституционном праве англо- и романоязычных стран – термин, обычно имеющий значения «государство», «общество», «совокупность всех граждан». В конституционном законодательстве европейских стран понятия «нация» и «народ» чаще всего отождествляются. Например, в Конституции Италии закрепляется суверенитет народа, а во французском Основном Законе упоминается о национальном суверенитете, но трактовка этого термина сливается с понятием «суверенитет народа». В Конституции США о суверенитете народа или нации вообще ничего не говорится. Конституция Республики Беларусь, провозглашая в преамбуле «неотъемлемое право на самоопределение», терминов «нация» либо «национальный суверенитет» не содержит. Правда, в Декларации о суверенитете БССР 1990 года употреблялось два термина: «народ Беларуси» и «белорусский народ». По этому поводу В.А. Круталевич отмечал, что «в первом случае имеются в виду все проживающие в республике граждане независимо от национальной принадлежности, во втором – белорусы» [2, с. 79]. В действующей Конституции не употребляется последнее понятие. Нигде не указано, что Основной Закон наделяет белорусов, составляющих более 80 % населения Республики, какими-либо дополнительными правами. Однако слово «национальный» встречается в Конституции многократно: «национальная вражда» (ст. 5); «национальная принадлежность» (ст. 12, 50); «национальные общности» (ст. 14, 15); «национальная безопасность» (ст. 23, 79); «национальные традиции» (ст. 52); «национальные ценности» (ст. 54); «Национальное собрание» (ст. 90 и др.); «Национальный банк» (ст. 136 и др.). Раскрывая данный вопрос относительно Конституции Российской Федерации, М.А. Краснов и В.А. Кряжков отмечают следующее: «Под народом согласно смыслу Конституции РФ понимается совокупность граждан РФ, которая обладает учредительной властью и при определенных условиях вправе ее реализовать, поскольку является носителем суверенитета и единственным источником власти в России. В состав народа России входят компактно проживающие на ее территории нации, соединенные общей судьбой, и поэтому народ России в Конституции РФ (Преамбула, ч. 1 ст. 3) именуется как многонациональный народ» [3, с. 157]. Авторы особо подчеркивают [3, с. 385], что Конституция Российской Федерации обеспечивает самоопределение народов в пределах Российской Федерации (выделено нами. – А. П.) с сохранением исторически сложившегося государственного единства; субъекты Российской Федерации не поделены правом выхода из состава Федерации, что согласуется с положениями Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 года.

Позиция М.В. Баглая сводится к тому, что «по своей природе и скрытому смыслу это не юридическое понятие, ибо ни одно многонациональное государство не станет закреплять «право» на разрушение своего единства. [...] Конституция Российской Федерации дает достаточные основания для разрешения противоречия «двух суверенитетов». В статье 3 говорится: «Носителем суверенитета и единственным

источником власти в РФ является ее многонациональный народ». Народ, следовательно, понимается как единый и неделимый субъект – источник права. Любая нация реализует свои национальные интересы в рамках этого конституционного понятия, она, безусловно, защищена от любой формы дискриминации, а тем более угнетения со стороны кого бы то ни было. Однако это не означает, что любая нация вправе создать свое государство. Суверенитет по смыслу статьи 3 Конституции принадлежит не отдельным частям населения, а российскому народу в целом, а следовательно, любые сепаратистские решения окажутся в противоречии с Конституцией» [4, с. 104]. Как показывает развитие политической ситуации в соседней с нами стране, проблема разделения властных полномочий, разграничения предметов ведения между центром и субъектами Федерации была и остается доминирующей в области федеративных отношений. Напомним, что часть народов в России причисляется к так называемым «нетитульным» нациям, не имеющим своего национально-территориального образования. Кроме того, не существует юридического равенства и между самими национальными субъектами Федерации, о чем говорит уже само их деление на виды: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа. Очевидно, что федеративное устройство не будет достаточно стабильно, если отдельные субъекты в силу своего этнического состава имеют различные взаимоотношения с центральным правительством. Поэтому для Российской Федерации острый характер приобрела проблема «трансформации» национального суверенитета в государственный (например, Татарстан возвел свой суверенитет в абсолют, особо подчеркивая в статье 3 своей Конституции, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Татарстан является ее многонациональный народ»). По данной проблеме не существует однозначных ответов. Они не разработаны в теории, а практика не знает единства и не отличается совершенством. Бесспорно, что для многих федеративных государств (Бельгия, Индия, Канада, Россия) «трансформация» национального суверенитета в государственный зависит от многих исторических, политических, оборонных, социально-культурных факторов, от прав и интересов совместно проживающих наций и народностей, позиции других субъектов федерации.

Оценивая проблему национального суверенитета, сторонники укрепления федеративного единства придерживаются приблизительно одинаковых взглядов. Так, А.В. Зиновьев считает очевидным, что «трансформация» национального суверенитета в государственный связана с правом нации на самоопределение, которое, как и другие права, не является абсолютным. Если каждая нация свое право на самоопределение будет возводить в абсолют, то «мировое сообщество ожидает хаос, поэтому такая “трансформация” не всегда целесообразна, правомерна и справедлива. Особенно это касается случаев, когда коренная национальность составляет незначительный процент от всего населения данного образования. В такой “трансформации” будут проявляться несправедливость и неравноправие национальностей, составляющих большинство, а образованное государство будет нежизнеспособным» [5, с. 25]. О кризисе федерализма

в России пишет С.А. Гуреев, и проблема реализации национального суверенитета им представлена следующим образом: «К 1917 году на территории Российской империи не было самостоятельных государств, с которыми Россия исходя из мирового опыта могла бы объединиться в федерацию. [...] Негативные последствия отступления от тысячелетней унитарной формы государственного устройства России сказываются в наше время. [...] Хотя в Конституции закреплены принципы государственной целостности России и принцип равноправия всех ее субъектов, фактически они не равноправны, поскольку республики в составе России названы (п. 2 ст. 5) государствами. Недостатком Конституции является, таким образом, противопоставление республик в составе федерации другим субъектам РФ, а признание субъектов федераций государствами не находит подтверждения в мировой практике создания федеративных государств» [6, с. 55]. Особую озабоченность цитируемого автора вызывают сепаратистские тенденции некоторых республик в составе Российской Федерации, объявляющих себя независимыми государствами, обладающими правом на выход из федерации, в стремлениях некоторых республик перевести свои отношения с федеральным центром в плоскость двусторонних соглашений. И это действительно имеет место. Так, в Конституции Татарстана указано, что это суверенное демократическое государство, ассоциированное с Российской Федерацией на основании договора, субъект международного права, который вступает в отношения с другими государствами, обменивается с ними дипломатическими и консульскими представительствами. В Конституции Татарстана даже не указано, что он – субъект Российской Федерации. Также провозглашается верховенство на территории республики не федеральных, а республиканских законов.

Здесь необходимо отметить, что во всех федеративных государствах их субъекты вправе вступать в отношения с другими странами только с разрешения высших федеральных органов своего государства и выступают в этом случае по полномочию исключительно самой федерации. В международной практике, а также зарубежной международно-правовой доктрине признано, что субъекты некоторых федераций являются самостоятельными государствами, суверенитет которых ограничен вхождением в состав федерации, и за субъектами федерации признается право выступать в международных отношениях в установленных федеральным законодательством рамках. Международная деятельность таких субъектов может развиваться в следующих основных направлениях: заключение международных соглашений; открытие представительств в других государствах; участие в деятельности некоторых международных организаций (как правило, неполитических). Вопросы заключения, исполнения и прекращения договоров государствами регулируются прежде всего Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года. Однако ни эта Конвенция, ни другие международные документы не предусматривают возможности самостоятельного заключения международных договоров субъектами федерации. В то же время, как указывает П.Н. Бирюков [7, с. 56], Основной Закон Германии, например, предусматривает, что земли с согласия федерального

правительства могут заключать договоры с иностранными государствами. Нормы аналогичного содержания закреплены и в праве некоторых других федеративных государств. В настоящее время в международных отношениях принимают активное участие земли ФРГ, провинции Канады, штаты США, штаты Австралии и другие образования, которые в этой связи признаются субъектами международного права.

Можно сделать вывод, что международное право не содержит запрета на установление договорных отношений между государствами и субъектами федераций и субъектов между собой. Однако международное право не относит эти соглашения к международным договорам. Для того чтобы быть субъектом права международных договоров, недостаточно быть участником того или иного международного соглашения. Необходимо еще обладать правоспособностью заключать международные договоры. В этом отношении конституционное законодательство Российской Федерации несовершенно. Не случайно поэтому при обсуждении путей совершенствования государственного устройства России в российской юридической литературе пишется о том, что «учитывая неудачный российский опыт строительства федеративного государства наиболее приемлемой и исторически традиционной формой государственного устройства России, следует признать ее развитие на пути создания унитарного государства» [6, с. 56], а Н.Б. Пастухова, например, отмечает тот факт, что «среди юристов все большее распространение получает так называемая “этатистская концепция нации”, предполагающая решение проблемы национального неравенства. Согласно данной концепции нация рассматривается не как этнокультурная или расово-антропологическая общность, а как гражданство, предполагающее устойчивую юридическую связь с государством независимо от национальной (этнической) принадлежности» [8, с. 94]. Можно констатировать, что в Российской Федерации постепенно формируется государственная политика, направленная на формирование единой российской нации, где именно гражданство является цементирующей основой, но никак не национальность. Некоторые авторы суверенитет субъектов федерации жестко связывают с признанием за ними права свободного выхода из состава федерации.

В частности, Б.А. Страшун и С.Ю. Кашкин утверждают: «Теоретически допустим суверенитет субъекта федерации, однако лишь в случае, если за этим субъектом признается право на одностороннее решение о выходе из федерации. Но и в этом случае, пока решение о выходе не принято, суверенитет субъекта федерации является как бы спящим, то есть существует лишь в потенции» [9, с. 674]. С такой позицией не соглашаются Р.В. Енгибарян и Э.В. Тадевосян: «Во-первых, расплывчатость, неопределенность используемых здесь формулировок о “теоретически допустимом суверенитете”, “спящем суверенитете”, “потенциальном суверенитете” не позволяет понять, являются ли действительно суверенными субъекты федерации, за которыми признается указанное право, или нет, ибо, с одной стороны, “спящий суверенитет” – все-таки суверенитет, а с другой – это не действительный, реально действующий, но лишь “потенциальный” суверенитет. Во-вторых, вряд ли правомерно

смешивать сам суверенитет государства и ту или иную конкретную форму его реализации, а тем более устанавливать необходимую связь между ними. Сецессия, право на нее – это лишь одна из возможных форм реализации государственного суверенитета, но не сам суверенитет» [10, с. 20]. Указанные авторы в числе немногих ученых критически относятся к тезису об абсолютной несовместимости разных суверенитетов друг с другом на одной и той же территории. Смысл их рассуждений [10, с. 20] сводится к тому, что в федеративном государстве, субъектами которого являются суверенные единицы, на одной и той же территории такого субъекта одновременно действует и реализуется как суверенитет федерации, так и суверенитет соответствующего субъекта, не исключая друг друга, а сопрягаясь, совмещаясь, согласовываясь и дополняя.

Таким образом, концепция сочетания и взаимодействия суверенитетов в федеративном государстве не сталкивает друг с другом федерацию и ее субъектов, не противопоставляет их, но исходит из признания возможности, необходимости и целесообразности сочетания их правомочий, интересов и целей. И наоборот, ученые убеждены в том, что концепция непризнания возможности сочетания, совмещения двух суверенитетов на одной и той же территории неизбежно ведет, особенно в многонациональной стране, к неправомерному отрицанию права народов на свободный выбор государственных форм своего существования в рамках данной страны, к полному отрицанию даже ограниченной суверенности (в рамках федерации) республик (государств) – субъектов федерации, к усилению унитаристских тенденций и т.д., что способно на деле не ослабить, а усилить националистические и сепаратистские устремления. Не менее запутана ситуация с идеей национального суверенитета с точки зрения международного права. Дело в том, что принцип самоопределения наций (народов) является одним из основных принципов международного права, а его становление приходится на конец XIX – начало XX века. Особенно динамичное развитие он приобрел после 1917 года в России (вспомним Декрет о мире и Декларацию прав народов России).

С принятием Устава ООН право нации на самоопределение окончательно завершило свое юридическое оформление в качестве основного принципа международного права. В частности, Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 года конкретизировала и развила содержание этого принципа. Наиболее полно его содержание было сформулировано в Декларации о принципах международного права 1970 года, где говорится: «все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава ООН». В современном международном праве имеются нормы, подтверждающие правосубъектность борющихся наций, но «субъектом международного права может быть признана только та нация, которая имеет свою политическую организацию, самостоятельно осуществляющую квазигосударственные функции. Иначе говоря,

нация должна иметь догосударственную форму организации: народный фронт, зачатки органов власти и управления, населения на контролируемой территории и т.д.» [7, с. 52]. Таким образом, международной правоспособностью в собственном значении этого слова могут обладать не все, а лишь ограниченное число наций – не оформленные в государства, но стремящиеся к их созданию в соответствии с международным правом. По мнению юриста-международника П.Н. Бирюкова, «практически любая нация потенциально может стать субъектом правоотношений самоопределения. Однако право народов на самоопределение фиксировалось в целях борьбы с колониализмом и его последствиями, и как норма антиколониальной направленности она свою задачу выполнила» [7, с. 53].

Но в настоящее время право наций на самоопределение приобретает другой аспект, так как речь идет о развитии нации, уже свободно определившей свой политический статус. А это означает, что в нынешних условиях принцип права наций на самоопределение должен согласовываться с другими принципами международного права и, в частности, с принципом уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела других государств. Иными словами, сегодня говорится уже не о праве всех наций на международную правосубъектность, а о праве нации, получившей свою государственность, развиваться без вмешательства извне. В теории международного права предлагают различать права, которыми уже обладает нация (они вытекают из национального суверенитета), и права, за обладание которыми она борется (вытекают из государственного суверенитета). Суверенитет борющейся нации характеризуется тем, что он не зависит от признания ее субъектом международного права со стороны других государств; права борющейся нации охраняются международным правом; нация от своего имени вправе применять меры защиты против нарушителей ее суверенитета.

Декларация 1960 года была воспринята мировым сообществом неоднозначно. С учетом исключительного значения признания международным сообществом нормы, устанавливающей право народов на самоопределение, надо отметить, что оно одновременно высказалось против такого использования этого права, которое могло бы привести к нарушению единства и целостности государств. Дальнейшее развитие формула Декларации о праве народов на самоопределение получила в двух международных пактах о правах человека (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах) 1966 года, также принятых Генеральной Ассамблеей ООН и затем ратифицированных подавляющим большинством государств. В указанных Пактах приведенная выше формула Декларации было дополнена нормой, в соответствии с которой все народы для достижения своих целей могут «свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования».

Эту норму следует считать очень важной для понимания сущности права народа на самоопределение. Например, в принятой 27 июня 1990 года Верховным Советом БССР Декларации о государственном суверенитете в статье 5 было записано, что белорусский народ определяется как субъект права собственности на землю, недра, другие природные ресурсы, располагающиеся на территории Республики. Значение Международных пактов о правах 1966 года не только в том, что они подтвердили и развили норму о праве народа на самоопределение. По мнению Б.С. Крылова, их значение состоит и в том, что они установили обязанность государств содействовать ее реализации. В части 1 статьи 1 обоих Пактов установлено: «Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление самоуправляющимися и подопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава ООН поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

Можно констатировать, что современное международное право признает одновременное действие двух во многом противоречащих друг другу принципов – принцип права народа на самоопределение и принцип территориальной целостности государства. Как показывают события последних лет (Грузия, Испания, Канада, Россия, Сербия и др.), мировой практикой так и не решен вопрос установления необходимого баланса между интересами того народа, который стремится к самоопределению посредством выхода из состава государства, и интересами того народа или народов, которые остаются в его составе. Самопровозглашение Косова – самый яркий пример. Очевидно, что национальный подход устройства мирового сообщества породил проблемы, которых человечество ранее не знало. Как тонко подмечает В. Акудович, «Гэтыя калізіі апынуліся невырашальнымі таму, што хаця ў справе гуртавання супольнасцяў Дзяржава і саступіла вершнасць Нацыі, аднак пазіцыі Дзяржавы заставаліся досыць моцнымі, каб у канфлікце супрацьстаяння з Нацыяй не толькі трымаць парытэт, але і раз-пораз перамагаць, гэта значыць, раскатваць Нацыю ў памер канфігурацыі ўласных межаў. Хельсінская хартыя аб непарушнасці існуючых дзяржаўных межаў, падпісаная кіраўнікамі ўсіх еўрапейскіх краінаў, у пэўным сэнсе засведчыла контррэфармацыйную перамогу ідэі Дзяржавы над ідэяй Нацыі» [12, с. 29]. В настоящее время усилия европейского сообщества направлены на то, чтобы найти оптимальное сочетание таких ценностей, как государственный суверенитет, право наций на самоопределение и права человека. Данную проблему Б.С. Крылов видит в следующем ракурсе: «Современная политическая мысль и государства-участники международного общения в принципе исходят из того, что государство может считаться суверенным только тогда, когда оно через свои органы государственной власти реализуют волю народа и когда его система управления демократична. Этот фактор имеет принципиальное значение. Ведь если государство не опирается на демократически организованное общество, оно не может быть признано суверенным в том смысле, что оно не является носителем суверенитета народа, выражающегося в его праве самостоятельно определять свое будущее, свою судьбу».

1.2 Народ как носитель суверенитета в Республике Беларусь

Народ выступает наиболее обширной, масштабной социальной общностью, которая предопределяет во многом правовой статус иных субъектов правоотношений. Прежде чем обратиться к вопросу о правосубъектности народа в конституционно-правовых отношениях, считаем необходимым исследовать содержание данного понятия. Наделение «народа» правом быть субъектом правоотношений имело место не во все исторические эпохи. Различались как подходы к определению «народа», так и объем его правового статуса. Это объясняется социально-экономическими и политическими условиями жизни общества. Идея «народа» зарождается в XVII веке – с началом зарождения теории естественного права. С возникновением концепции «общественного договора» создается «народ», который представляет собой совокупность граждан, равных в своих правах. Что касается периодов средневековья и античности, то вопроса о происхождении народа для доктрины тех исторических эпох не существовало. Этот факт В.М. Гессен объясняет тем, что «народа» как единого и организованного целого действительность прошлых времен не знала [6, с. 71]. Впоследствии, развивая теорию естественного права, Монтескьё дает свое определение «народа», под которым понимает выборную палату Парламента, поскольку последняя состоит из избранных народом представителей, отражая его волю [6, с. 90]. Иной точки зрения придерживался Руссо: определяя «народ» как совокупность граждан, считал, что суверенитет народа не может быть представляем так же, как и не может быть отчуждаем. В этом было принципиальное отличие от позиции Монтескьё [6, с. 95].

На основании вышеизложенного отметим, что в теории естественного права существовали разносторонние, порой противоположные позиции ученых. По мнению одних, имел место подход о сугубо представительном характере народа как носителя власти. Точка зрения других отрицала всякое народное представительство в государственных органах, поддерживая идею непосредственной реализации власти народом. Несмотря на то, что в современный период обе трактовки претерпели изменения в своем содержании, теория естественного права заложила первоначальный «фундамент» для признания народа субъектом правоотношений и носителем государственной власти. Среди современных конституционалистов не выработано единого подхода. Анализируя научные труды по конституционному праву, можно выделить следующие позиции ученых к определению данного понятия:

1. Отождествление народа с понятием «нации», «избирательного корпуса». Такого подхода придерживаются: М.Ф. Чудаков [22, с. 27]; В.Н. Шаповал [24, с. 170]; Е.А. Казьмина [11]; Г.А. Василевич и Д.Г. Василевич [4, с. 81]; О.Е. Кутафин [14] и другие. К примеру, В.Н. Шаповал отмечает, что «народ – это совокупность всех избирателей или избирательный корпус. Смысл такого определения состоит, прежде всего, в том, что только имеющие право голоса граждане могут принимать участие в осуществлении непосредственной демократии» [24, с. 170]. Согласно мнению О.Е.

Кутафина, «с политико-правовой точки зрения избирательный корпус и народ – понятия тождественные» [14, с. 324].

2. Народ – это совокупность всех наций, этнических общностей, проживающих на определенной территории. Такого подхода придерживается В.И. Фадеев [21, с. 135]. Однако при этом автор делает оговорку, согласно которой «народ выступает как единый субъект только путем объединения всех граждан, имеющих равную правовую связь с государством, независимо от национальной принадлежности, социального положения и других обстоятельств» [21, с. 135]. По сути, здесь просматривается два подхода к понятию «народ» – в политическом и юридическом смысле.

3. Народ – это совокупность граждан. К примеру, по мнению М.С. Матейковича и В.В. Воронина, «под народом следует понимать совокупность граждан государства, связанных общими интересами долгосрочного характера в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах» [16, с. 87]. Изучению природы народовластия, прав народа, сущности и понимания данной конституционно-правовой категории были посвящены также научные труды таких авторов, как И.М. Сампиев [20], А.В. Кружков [13], С.А. Егоров [9] и других. На законодательном уровне в Республике Беларусь определение понятия «народ» отсутствует. Хотя в истории имел место такой факт: согласно части 1 статьи 2 Декларации «О государственном суверенитете Республики Беларусь» (далее – Декларация) установлено, что «граждане Республики Беларусь всех национальностей составляют белорусский народ» [18]. Положения Декларации были, безусловно, отражены в Конституции Республики Беларусь, однако точного определения «народа» в ней не содержится. Основная часть. При проведении данного исследования отметим свою приверженность пониманию народа как всей совокупности граждан, проживающих на территории определенного государства. Народ выступает как единое целое, включая младенцев, несовершеннолетних, недееспособных и другие категории граждан. При этом территория государства рассматривается в качестве естественных условий для проживания, существования народа, а также местом его самоопределения. Такую смысловую нагрузку несет и положение части 1 статьи 9 Конституции Республики Беларусь [12].

Таким образом, мы пришли к выводу, что народ представляет собой социальную общность, самую многочисленную по количественному составу и в правовом аспекте занимающую особое положение, не являющуюся субъектом конституционно-правовой ответственности. В связи с этим для реализации народом всех прав, которые ему предоставлены конституционным законодательством, необходимо вести речь о представительстве интересов народа, об определенной персонификации данной социальной общности от имени народа. На наш взгляд, Конституция косвенным способом закрепляет персонифицированную социальную общность, представляющую интересы народа как субъекта конституционно-правовых отношений. Такой подход можно вывести путем буквального толкования Преамбулы Конституции. В Преамбуле указано следующее: «Мы, народ Республики Беларусь (Беларуси) ... принимаем

настоящую Конституцию – Основной Закон государства» [12]. Согласно положениям статьи 140 Конституции, изменения и дополнения могут быть приняты либо Парламентом Республики Беларусь, либо через референдум. А согласно части 2 статьи 76 Конституции «в референдумах участвуют граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом» [12]. Следовательно, под народом как субъектом конституционно-правовых отношений следует понимать определенную совокупность граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом и выступающих от имени народа в целях реализации его конституционных прав и свобод (персонифицированная народная общность).

Наделенные избирательным правом граждане выражают не только свою волю, но и волю, законные интересы иных субъектов, которые по различным причинам объективного и субъективного характера не участвуют в процессе волеизъявления на выборах, референдумах, местных собраниях и др. (недееспособные, несовершеннолетние, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда и др.). Поэтому народ как субъект конституционно-правовых отношений един в своем самовыражении (выражении своей воли) даже в тех случаях, когда в процессе волеизъявления принимает участие только его отдельная часть, обладающая избирательным правом, правом участия в референдумах и др. Именно в таком контексте следует понимать, что народ – источник власти: это и его праводееспособная часть, и та часть, которая пока не приобрела право- и дееспособность в полном объеме, но выступает в качестве такого источника. Следовательно, под конституционной правоспособностью народа необходимо понимать способность персонифицированной общности лиц, представляющей интересы всего народа, иметь конституционные права и нести конституционные обязанности в соответствии с законодательством. Сущность дееспособности народа заключается в способности общности лиц, выступающей от имени народа и представляющей его интересы, своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права и обязанности. При этом учет национального признака при отнесении граждан к социальной общности «народ» не является обязательным, поскольку имеет значение только правовой критерий (по признаку особой политико-правовой связи с государством). В случае определения народа в контексте проведения национальной политики стоит вести речь о данной общности как совокупности всех национальных общностей, проживающих на определенной территории и являющихся ее гражданами. В таком аспекте из общего, устоявшегося понимания «народа», подчеркнем, как субъекта конституционно-правовых отношений будут исключены такие категории лиц, как недееспособные, несовершеннолетние. Таким образом, понятие «народ» в широком смысле и «народ как субъект конституционно-правовых отношений» соотносятся между собой как общее и его часть в контексте необходимости выделения последнего в целях реализации народом конституционных прав и свобод. Народ представляет свои интересы через персонифицированные общности лиц (избирателей) как на республиканском, так и на местном уровне: персонификация народных представителей на общегосударственном

уровне осуществляется через общности избирателей в процессе проведения выборов, республиканских референдумов, республиканских собраний; на местном уровне от имени народа выступают персонифицированные общности лиц в процессе проведения выборов в местные Советы депутатов, местных референдумов. Как отмечает В.И. Фадеев, народное представительство входит в круг тех общественно-политических институтов, без которых уже практически невозможно представить современное демократическое государство, его устройство и функционирование: именно народное представительство является ключевым звеном всего демократического процесса легитимации власти в современном обществе, логически необходимым элементом механизма формирования и выражения общегосударственной воли, определяющей содержание законов государства. Именно народное представительство призвано обеспечивать объединение властных структур и институтов гражданского общества в единый социальный организм, способствуя утверждению принципов публичности всей государственной жизни, цивилизованного разрешения противоречий между обществом и государством [21, с. 5].

Обратим внимание, что современное понимание «белорусского народа» существенным образом отличается от предыдущих подходов к понятию «советский народ». Советскими идеологами отмечалось, что советский народ – это социально-классовая и межнациональная общность, основанная на братской дружбе советских народов, объединенная единством марксистско-ленинской идеологии вокруг коммунистической партии и т.п.

Следовательно, сущность советского народа состояла в существовании определенной общности, объединяющими признаками которой выступали и культурные факторы, и национальная принадлежность, и социальный статус. При этом такие признаки представлялись исходя из позиций отсутствия отличий между ними. Согласно подходу В.С. Основина, под советским народом необходимо понимать совокупность граждан, объединенных в социалистическое государство, которые могут осуществлять свою власть только через это государство [19, с. 36]. Исходя из этого, объем правоспособности советского народа был ограничен рамками самого государства, которое являлось формой выражения его интересов, что существенным образом отличается от современного понимания. Если вести речь об отнесении «советского народа» к социальной общности, то мы придерживаемся подхода М.Н. Гребенок, утверждающей, что такой общности в истории никогда не существовало, несмотря на имеющиеся научные теории. Советский народ как социальная общность являлся своего рода «фикцией», собирательной категорией в конституционном праве того времени. Отнесение граждан к понятию «советский народ» было скорее всего целью, к достижению которой стремились государствоведы и представители правящей партии того времени. В Конституции содержится ряд правовых норм, содержание которых прямо указывает, что народ является субъектом конституционно-правовых отношений. Так, согласно части 1 статьи 3 Конституции «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является

народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией» [12].

Данная конституционно-правовая норма является основополагающей, поскольку в ней закрепляется право народа на осуществление власти, а также возможные формы реализации такого права. Анализируя указанную конституционно-правовую норму, отметим, что народ главным образом выполняет учредительскую (правоустановительную) функцию. Так, народ как субъект конституционно-правовых отношений наделяет государство в лице уполномоченных государственных органов рядом полномочий по осуществлению государственной власти от имени народа. Выполняя такого рода функцию, народ вступает с ними в определенные правовые отношения. Кроме этого, ряд норм Конституции посвящен вопросам реализации народом Республики Беларусь своих отдельных конституционных прав: право на участие в референдуме (глава 2 Конституции), право на участие в выборах (ст. 81 Конституции) и др. Здесь отметим, что в данных нормах под понятием «народ» понимается «избирательный корпус». В Преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 года определено, что «...народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе...» [5]. Исходя из этого можно констатировать, что в данном документе под народом понимается та часть населения государства, которая обладает необходимым объемом правоспособности для того, чтобы выступать источником власти в своем государстве. В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года провозглашается право народа на самоопределение.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Пакта установлено, что «все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Можно сделать вывод, что понятие «народ», как и во Всеобщей декларации, необходимо рассматривать как некую часть населения государства, которая обладает определенным объемом правоспособности. В науке конституционного права вопрос о формах реализации народом права на осуществление власти всегда находился под пристальным вниманием. В советской доктрине государственного права, к примеру, таких авторов, как О.О. Миронов, В.С. Основин, А.А. Безуглов, народ признавался в качестве субъекта государственно-правовых отношений, однако формы реализации такого права отличались от современных подходов. Сложившиеся концепции советских государствоведов можно объяснить существованием на тот момент коммунистической идеологии, проникающей во все сферы жизни общества, а также закреплением в советских конституциях ведущей роли Коммунистической партии Советского Союза. В этот период непосредственные формы реализации народом права на осуществление власти даже не рассматривались.

С момента обретения независимости бывшими советскими государствами, в том числе и Республикой Беларусь, а также с момента принятия ими новых, «демократических» конституций формы реализации народом своих конституционных прав существенно расширяются. В конституциях появились нормы о местном самоуправлении, о республиканских и местных референдумах, о реализации гражданами права законодательной инициативы. Наука конституционного права также «пошла вперед».

К примеру, Л.А. Нудненко отмечает, что «власть народа реализуется посредством трех основных форм: государственного, общественного и местного самоуправления. При этом государственную власть от имени народа осуществляет государство, общественная власть реализуется через общественные объединения и группы граждан как способы их самоорганизации, а местное самоуправление заключается в его дуалистическом характере» [17, с. 111]. Рассматривая основные формы и систему демократии, А.А. Головкин отмечает, что «народ как социальная общность людей в границах определенного государства является субъектом высшей власти. Народ проявляет свою власть в таких видовых демократических формах, как референдум, выборы, всеобщие собрания граждан и др.» [7, с. 73]. По мнению Д.М. Демичева, власть народа осуществляется: а) народом в целом; б) частью народа, проживающего на соответствующей территории; в) избранными народом представителями; г) сформированными народом органами и производными от последних формами. При этом указывает на то, что власть народа в Республике Беларусь осуществляется в трех формах – государственная, общественная и смешанная. Под общественной властью понимается ее осуществление посредством объединений отдельных групп граждан, общественных объединений и движений, религиозных общин, семьи, трудовых коллективов, при проведении совместных акций [8, с. 45].

Отдельными конституционалистами поднимался вопрос об особенностях народа как субъекта конституционно-правовых отношений. Так, согласно подходу Б.С. Эбзеева, «народ в правовых отношениях выступает не как неорганизованная толпа, а в качестве единой государственной гражданской нации, государственная бытийность которой рационально организована и подчинена легитимированной ее волей Конституции, устанавливающей формы выражения и способы реализации народного суверенитета» [25, с. 186]. Схожего мнения придерживается О.Е. Кутафин, отмечая при этом следующее: «правосубъектность народа коренится в его суверенитете и учредительном характере народовластия. Если народ недееспособен, он не может быть сувереном, ибо идея народного суверенитета, противопоставляемая суверенитету монарха или правящего меньшинства, предполагает не только правоспособность, но и дееспособность народа, не только обладающего властью, но и осуществляющего ее» [14, с. 31].

Исходя из своей точки зрения на поднятый вопрос, С.А. Авакьян выделяет круг отношений, в которых народ является субъектом: а) народ выступает источником всей власти в обществе, что отражено в Конституции; б) народ рассматривается как субъект

по принятию Конституции государства; в) отношение «народ/государство» как правовое состояние, в котором народ является основой государства, а оно предназначено служить своему народу [1, с. 41]. Интересным представляется подход Б.С. Эбзеева, согласно которому в конституционном праве происходит «превращение» прав народа в права граждан и ассоциаций [25, с. 330]. По мнению автора, таким способом обеспечивается конкретная определенность статуса субъектов конституционно-правовых отношений, в том числе элементом которых выступают суверенные права народа [25, с. 330]. На наш взгляд, такой подход следует анализировать исходя из особенностей правового статуса коллективных и индивидуальных субъектов в конституционном праве. К примеру, Е.А. Казмина предлагает признать народ субъектом конституционно-правовых отношений, но только с тех позиций общей теории права, что таковыми выступают субъекты, способные привлекать к юридической ответственности. В качестве примеров автор приводит институт отзыва выборных должностных лиц [11 с. 15]. Отметим, что согласно части 1 статьи 130 Избирательного кодекса Республики Беларусь «право возбуждения вопроса об отзыве депутата принадлежит избирателям избирательного округа, от которого избран депутат» [10]. Вопрос о соотношении понятий «народ» и «группа избирателей» стоит рассматривать как целое и его часть. То есть группа избирателей, по нашему мнению, выступает одной из форм реализации народом своих конституционных прав. В связи с созданием ЕАЭС актуальным стал вопрос о праве народов (наций) на самоопределение. Акцент на возможность появления такой проблемы был сделан белорусским профессором Г.А. Василевичем [3]. И с этим следует согласиться. Так, согласно части 1 статьи 7 Договора о создании Евразийского экономического союза (далее – Договор о ЕАЭС) «Союз наделяется правом осуществления международной деятельности самостоятельно либо совместно с государствами-членами».

Такого рода самостоятельность ставит под сомнение учет национальных интересов государств-членов как одного из принципов создания Союза, закрепленного в Преамбуле Договора о ЕАЭС. В данном аспекте целесообразно вести речь о проведении консультативного референдума с целью учета общественного мнения, интересов народа в связи с вступлением Республики Беларусь в интеграционное образование. Такая практика существует в ряде зарубежных стран. К примеру, консультативный референдум в Великобритании в 1975 году по вопросу о вступлении в Европейское сообщество. Или консультативный референдум в Норвегии в 1972 году по вопросу о вступлении в Общий рынок [24, с. 234]. К тому же с 1977 года в Швейцарии имеет место конвенционный референдум, существование которого объясняется необходимостью одобрения желанием государства вступить в наднациональные сообщества не только парламентом, но и народом [2, с. 152]. В проводимых научных исследованиях в Республике Беларусь также отмечается вышеуказанная проблема. В частности, по мнению А.В. Шавцовой, в настоящий момент многие государства отказались от теории абсолютного суверенитета в связи с развитием международного сотрудничества. На основании этого автор усматривает гиперболизацию проблемы

прав человека, ограничение государственного суверенитета, что зачастую приводит к вмешательству со стороны международного сообщества во внутренние дела государств [23, с. 57].

Право народов (наций) на самоопределение, считает В.В. Маклаков, в настоящий момент трактуется как возможность выбора различных форм государственности в рамках унитарного или федеративного государства [15, с. 435]. Стоит отметить, что если вопрос о правах народа как субъекта конституционно-правовых отношений хотя и в немногочисленных научных трудах, но рассматривается, то проблемы, связанные с установлением круга обязанностей народа, практически не освещаются. К примеру, на круг обязанностей народа как субъекта конституционно-правовых отношений одним из немногих указал О.Е. Кутафин. При этом отметил следующее: «Имея как субъект конституционно-правовых отношений права, народ вместе с тем несет и обязанности. Он обязан укреплять свое государство и всячески содействовать его развитию, защищать суверенитет и территориальную целостность государства, обеспечивать его единство» [14, с. 325]. Считаем, что в рамках такого подхода обозначены скорее политические обязанности народа, нежели правовые. Вести речь о народе как субъекте, который наделен определенным кругом обязанностей, в правовом ключе пока сложно, так как доминируют иные точки зрения. Но идею считаем конструктивной, поскольку она нацеливает на общую социальную активность в интересах всего государства.

Определенные правовые аргументы можно найти в статьях 2 и 3 Конституции [12]. В частности, истоки идеи об обязанности народа по защите народного суверенитета коренятся в части 1 статьи 3 Конституции, положения которой признают народ в качестве источника государственной власти в Республике Беларусь. Из смысла норм статьи 2 Конституции можно сделать вывод об обязанности народа за свою судьбу (будущее и настоящее), процветание, а также за исполнение обязанностей всеми гражданами, составляющими белорусский народ как единый субъект. В то же время заметим, что народ относится к той социальной общности, которая не является субъектом конституционно-правовой ответственности в силу особого статуса, правового положения, отсутствия в конституционном законодательстве санкций, а также органов, правомочных привлекать к ответственности.

1.3 Выводы по Разделу 1

Исследование понятия «народ» имеет давнюю историю. На различных исторических этапах (античность, период революций, советский период, современность) в понимание сущности данной социальной общности вкладывалось различное смысловое содержание, которое наполнялось с учетом идеологии государства, «духа» времени, общественного и государственного строя. Принципиальное отличие имеют понятия «советский народ» и «белорусский народ»

исходя их правовой трактовки. Главное различие заключается в том, что «советский народ» был ограничен в правосубъектности, способен выразить свою волю только через государство, а «белорусский народ» является источником власти, обладающий учредительной функцией по отношению к государству.

В современный период народ является субъектом конституционно-правовых отношений, который осуществляет свою власть непосредственно либо через избранных представителей. Реализация всего объема предоставленных конституционных прав народом возможна путем персонификации в виде определенной общности лиц, обладающих избирательным правом. Кроме того, народ является социальной общностью, которая занимает особое правовое положение в обществе и государстве, не является субъектом конституционно-правовой ответственности в силу своего особого правового статуса, обладает учредительной функцией, сущность которой состоит в способности наделять государство правом на осуществление государственной власти. Вместе с тем народ ответственен за свою судьбу. На основании этого полагаем конструктивной идею о наличии соответствующих обязанностей у народа, например, защищать свой суверенитет, безопасность, заботиться о процветании государства и др.

2.1 Понятие и становление парламентаризма в Республике Беларусь

Тенденции развития современного общества и государства демонстрируют важность вопросов организации и взаимоотношений между органами государственной власти. Именно этот подход обуславливает популярность такой категории как «парламентаризм».

Законодательная власть и парламентаризм, связь этих понятий вполне обоснована. Однако понятия парламент и парламентаризм отождествлять не стоит. Часто наличие в системе государственных органов представительного учреждения не равно существованию такого института как парламентаризм.

Юридическое понимание парламентаризма заключается в представлении его как одной из форм правления. Е. Г. Абраменко не соглашается с таким подходом, поскольку парламентаризм представляет собой сложное явление, и понимать его лишь как разновидность формы правления, которая может быть охарактеризована уровнем подчинения парламента, правительства и главы государства друг другу, очевидно недостаточно. Парламентаризм характеризует степень демократизации общества через достигнутый уровень обеспечения прав, обязанностей и свобод граждан [1, с. 4].

Многие исследователи рассматривают парламентаризм как систему государственной власти, сформированную на принципах разделения властей и верховенства закона с ведущей ролью парламента. Но о доминирующей роли парламента в системе государственных органов можно говорить при парламентской форме правления, в тех случаях, когда правительство формируется парламентом и ответственно перед ним. В таком случае возникает вопрос: можно ли говорить о парламентаризме при президентской или смешанной форме правления, когда правительство формируется президентом и ответственно перед ним или когда предусмотрена двойная ответственность правительства? А в связи с тем, что на современном этапе во многих развитых и развивающихся странах исполнительной власти отдаётся преимущественное положение, по отношению к законодательной, можно охарактеризовать такой подход к определению парламентаризма как ограничительный.

Говоря о парламентаризме нельзя забывать и о гражданском обществе. Только когда граждане государства оценивают его как положительное явление, воспринимают как один из основных принципов организации и функционирования органов государственной власти, не отрицают такие явления как плюрализм, многопартийность, разделение полномочий, парламентская дискуссия можно говорить о парламентаризме. То есть уровень правового сознания и правовой культуры граждан можно определить, как один из критериев парламентаризма.

А. Д. Керимов рассматривает парламентаризм как сложное иерархическое явление, функционирующее на трех уровнях: на уровне парламента; на уровне взаимодействия парламента с другими институтами государственной власти (причем парламент должен иметь возможность реально осуществлять свои функции) и на уровне политической, правовой и общей культуры общества (когда интеллектуальный и образовательный уровень и власть имущих и простых граждан, позволяет им рассматривать парламентаризм как позитивное явление) [2, с. 116].

Ряд исследователей рассматривают парламентаризм как возможность различных слоев населения реализовывать свои интересы через механизм свободных выборов, а некоторые еще шире, как способ реализации свободы [3, с. 81; 4, с. 11]. Кроме этого существует множество других позиций, где парламентаризм это непреложная ценность конституционализма; способность представительного органа власти свободно обсуждать и принимать политические решения в форме законов; система управления, при которой законодательная и исполнительная деятельность органов власти специализирована, а депутаты работают на профессиональной основе и другие [1, с. 7].

Со стороны юридической и политической теории парламентаризм определяется как форма представительной демократии. Здесь он почти приравнен к таким принципам демократии как верховенство закона, превосходство интересов личности перед интересами государства, наличие гражданского общества, характеризующегося высоким уровнем правовой культуры граждан. Белорусская юридическая энциклопедия в конституционно-правовом значении определяет парламентаризм как вид государственного режима, который в отличие от формы правления показывает реальную модель взаимодействия высших органов государственной власти [5, с. 14].

Рассматривая такое сложное понятие как парламентаризм, нужно учитывать насколько это многогранный и постоянно эволюционирующий феномен. Ведь с одной стороны он представляет собой комплексную составляющую законодательной власти, составную часть обширной системы органов государственной власти, наделенную рядом функций. А с другой, достаточно неустойчивое, динамично развивающиеся явление, на которое влияют особенности общественно-политической жизни конкретной страны, ее историческое развитие, национальные традиции и политическая культура населения.

По нашему мнению, чтобы дать наиболее точное определение понятия парламентаризм, необходимо рассмотреть его соотношение с парламентом, как и говорилось ранее и как определяет белорусская юридическая энциклопедия: «парламентаризм – явление, связанное с парламентом, но не тождественное ему». Действительно, эти понятия взаимосвязаны и взаимообусловлены. Чтобы понять сущность парламентаризма следует рассмотреть функции, которые возлагаются на парламент.

Законотворчество – основная функция парламента. Парламент является высшим законодательным органом государства. Здесь депутатами планируются, разрабатываются, обсуждаются и принимаются законы, закрепляющие принципы и

нормы правового регулирования наиболее важных общественных отношений; определяется потребность, и иницируются социально-экономические и политические реформы. В связи с этим, важными являются профессиональные качества народных представителей, здесь должны быть не просто популярные личности, и лица с определенными знаниями и опытом.

Представительская функция. Функция, определяющая уникальность парламента как органа государственной власти. Депутаты, являясь представителями различных социальных слоев и групп населения, обладают различными взглядами на политические, экономические ситуации, разнообразными идеологическими ориентирами. Они всегда должны находить консенсус между общенациональными и местными интересами, потому что каждый парламентарий обязан учитывать специфику своего округа и защищать интересы своих избирателей, но все они вместе выражают волю и интересы всего народа. Однако, как утверждает С. Г. Паречина: «В силу ряда причин – рост населения, расширение числа общенациональных программ, усложнение законодательства – в последнее время выросла независимость парламентариев от своих избирателей» [6, с. 154].

Тесно связана или даже является частью представительской, функция обратной связи или даже отчетная функция, Ведь как представители народа парламентарии должны сообщать народу о проделанной работе. В рамках этой функции можно рассматривать разнообразные контакты с избирателями, с общественными организациями, средствами массовой информации. В современном мире у граждан всегда есть возможность следить за работой своих представителей. Как правило, во всех современных парламентах создано и работает специальное подразделение по связям с общественностью, а каждый депутат имеет помощников, которые освещают его деятельность на местах. Регулярно проводятся встречи с избирателями, трудовыми коллективами, популярно ведение блогов в социальных сетях.

Последней не менее важной, является функция контроля за деятельностью исполнительной власти, только при наличии у парламента контрольных полномочий можно рассуждать о парламентаризме. Такие полномочия могут осуществляться через отчеты правительства или отдельных его членов перед парламентом, контроль за исполнением бюджета, возможности рассмотрения вопроса о доверии правительству, полномочия по формированию правительства. Контроль со стороны парламента за деятельностью исполнительной власти способствует правильности и эффективности реализации принятых законов.

Таким образом, заметим, что парламент является ключевым элементом такого политико-юридического института как парламентаризм, центром принятия решений. Необходимо отметить, что для становления и правильного функционирования парламентаризма, важным является наделение высшего законодательного органа государства рядом качеств:

1. Самостоятельность в системе разделения властей и функциональная независимость законодательной власти являются неотъемлемыми свойствами

парламентаризма. При рассмотрении подходов к определению парламентаризма неоднократно встречалось мнение о необходимости доминирующего положения законодательной власти в системе разделения властей. По нашему мнению под верховенством парламента следует понимать его уникальный статус как представительного органа, который народ наделил полномочиями принимать законы. Соответственно верховенством обладают законы. Здесь же стоит отметить необходимость наличия механизмов, способных разрешать конфликты между законодательной и исполнительной ветвями власти.

2. Профессиональная деятельность депутатов парламента. Это обуславливается тем, что законодательная ветвь власти в лице парламента должна быть работающим, инициативным и полноправным источником государственной власти. Именно поэтому важно осуществление депутатских полномочий на профессиональной основе с освобождением от ранее имевшихся обязанностей. По мнению многих исследователей именно эта характеристика является ключевым признаком парламентаризма [7].

3. Всеобщие свободные выборы, через которые народ реализует свои властные полномочия, так как именно народ единственный источник власти в истинно демократическом государстве. Выборы, показывающие уровень легитимности государственной власти, выступают одним из центральных критериев парламентаризма [8, с. 100].

Как уже отмечалось, парламентаризм не возможен без наличия в системе государственных органов парламента наделенного определенными функциями и характеристиками. Но и существование такого политико-правового института не сводится только к функционированию парламента. Не менее важно наличие развитого гражданского общества. Политический институт парламентаризма с одной стороны закрепляет конституционно-правовой статус структур гражданского общества, а с другой – способствует расширению их участия в деятельности государственных органов. А также защищает личную жизнь граждан от вмешательства государства [8, с. 100].

По нашему мнению, парламентаризм представляет собой такой политико-правовой институт, благодаря которому осуществляется взаимодействие избранного на основе всеобщих свободных демократических выборов парламента (в лице представителей народа – депутатов) с другими органами государственной власти, отражающий его особое положение в государственной системе и реализующий сотрудничество государства с гражданским обществом.

Институт парламентаризма как фактор правового демократического развития государства, определяют способность политической системы данного государства эффективно адаптироваться к новым условиям.

Вопросы становления и развития указанного института важны в рамках исследования переходов к демократии. Как правило, данный процесс характеризуется обострением социальной напряженности, ослаблением эффективности системы

органов государственной власти, падением легитимности. Изучая демократизацию в различных регионах мира, исследователи приходят к констатации того, что процесс зарождения и развития демократии в социальном плане и во временной протяженности не обязательно является универсальным и одновременным [9, с. 3].

Становление института парламентаризма в Беларуси можно рассматривать с различных позиций, используя различную периодизацию. Здесь, по нашему мнению, за отправную точку следует взять первую Конституцию суверенной Беларуси, принятую в 1994 году. Среди критериев периодизации также следует выделить принцип разделения властей, его нормативную закреплённость и реальный уровень воплощения, а также разделение полномочий и уровень взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей власти.

По такому принципу выделим и рассмотрим первый этап становления парламентаризма: до принятия Конституции 1994 года.

Главной чертой этого периода следует назвать поиск оптимальной модели государственного устройства. Что было обусловлено фундаментальными изменениями на мировой арене, в связи с распадом Советского союза. В ходе преобразований в правовой системе Республики Беларусь, связанных с провозглашением суверенитета республики как полноправной участницы мирового сообщества государств, возникли актуальные проблемы, относящиеся к построению структуры государственной власти на всех уровнях. Надежным механизмом обеспечения цивилизованной организации власти является принцип «разделения властей», решительно отвергнутый всеми советскими конституциями, в основу которых была положена идея партийной власти, объединение всех властей в руках Советов [10, с. 260].

В этот период времени продолжала действовать Конституция БССР 1978 года, с изменениями и дополнениями внесёнными Законом БССР от 27 октября 1989 года, которые содержали некоторые элементы парламентаризма. Хотя в ней всё ещё закреплялись нормы о демократическом централизме и руководящей партии, в ст. 85 закреплялось положение, запрещающее лицам, входящим в состав Совета Министров БССР, исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, за исключением председателей этих органов, руководителям ведомств, отделов и управлений исполнительных комитетов местных Советов, судьям и государственным арбитрам быть депутатами в Совете, которым они назначаются и избираются [11].

Уже предусматривалась профессионализация Парламента. Так Народные депутаты освобождались от выполнения своих служебных обязанностей для осуществления деятельности в Верховном Совете, его комиссиях и среди населения, на весь период своих полномочий или на определённый срок на время сессий. Верховный Совет в это время являлся постоянно действующим высшим органом государственной власти.

В Декларации Верховного Совета Республики Беларусь о государственном суверенитете Республики Беларусь, принятой 27 июля 1990 г., указывалось, что единственным источником власти в республике является белорусский народ,

Верховный совет становился высшим органом государственной власти, декларировалось введение принципа разделения властей, как неотъемлемой части построения правового государства [12].

Так же в это время своё становление начала многопартийная система Республики Беларусь. Отправной точкой этого процесса стало формирование организационного комитета по образованию Белорусского Народного Фронта в октябре 1988 года. Уже в 1990 зарегистрирована, а Объединенная демократическая партия Беларуси, а в 1991 созданы Белорусская крестьянская партия, Белорусская социал-демократическая Громада, Белорусский христианско-демократический союз, Национально-демократическая партия Беларуси. Тогда же приготавливает свою деятельность КПСС-КПБ и формируется Партия коммунистов Беларуси.

Формирование многопартийной системы после долгого существования единственной руководящей партии, нельзя не отметить как шаг к демократическому государству, однако стоит сказать, что быстрому росту количества политических партий в тот период способствовали невысокие требования Закона «Об общественных объединениях».

В этот же период в Беларуси проходят первые свободные парламентские выборы на альтернативной основе в Верховный Совет XII созыва. Именно это можно назвать одной из предпосылок будущей Конституции суверенной Республики Беларусь, в Верховном Совете этого созыва начался конституционный процесс на основе политического плюрализма. Парламент стал местом борьбы между приверженцами и противниками реформ. Так сформировалась парламентская оппозиция, в лице БНФ, выступавшего за кардинальные изменения. Конечно, наличие оппозиции способствовало появлению в парламенте альтернативных точек зрения по различным вопросам, так были предложены альтернативные варианты ряда законопроектов «О гражданстве», «О выборах народных депутатов Беларуси», «Концепция экономической реформы в Республике Беларусь». Однако нередкие уходы представителей оппозиции из зала заседания, приводили в невозможности дальнейшей работы парламента.

До принятия Конституции 1994 года ключевым вопросом являлся институциональный упадок, переходный период становления суверенного белорусского государства характеризовался разрушением старых политических систем и только начавшимся становлением новых. Наиболее проблемными были вопросы о форме правления и, соответственно, необходимости института президентства и профессионализации парламента.

Сторонники парламентской формы правления обосновывали необходимость выбора такой модели устройства государственной власти тем, что только так можно добиться подлинной демократии в государстве и ссылались на исторически традиции, ведь истоки белорусской государственности уходят к Великому Княжеству Литовскому, форма правления которого соответствует парламентской модели. Так же они выступали против введения поста Президента в систему органов власти, аргументируя свою позицию тем, что наличие властной личности в обществе, которое

только встало на путь перехода от тоталитаризма к демократическому государству увеличивает шанс узурпации власти и возвращения к тоталитарной системе.

Приверженцы президентской формы правления указывали на ряд причин, из-за которых вновь избранный Верховный Совет не сможет действовать эффективно и сформировать устойчивое коалиционное правительство, к таким относили: недоверие населения политикам и органам власти, социальную апатию, слабую партийную систему. Так же для парламентской республики необходимо гражданское общество с определенным уровнем политической культуры, а для населения в то время была свойственна подданническая. Необходимость введения поста президента они аргументировали необходимостью выхода их экономического кризиса, в котором оказалось наше государство после обретения независимости. Это, по их мнению, могло обеспечить только наличие сильной исполнительной ветви власти, в лице Президента с полномочиями главы государства и правительства.

Стоит заметить, что на протяжении более, чем трехлетнего периода подготовки новой Конституции, вопрос и необходимости института президентства подвергался дискуссии, как в парламента, так и в обществе. Василевич Г. А – один из разработчиков проекта Основного закона говорит, что вопрос о системе центральных органов государства, их компетенции является одним из самых важных, к тому же обуславливающих весьма противоречивые суждения при разработке проектов конституций в любой стране. Вызывал он оживленную дискуссию, горячие споры и при работе над проектом Конституции Республики Беларусь в 1990-1994 гг. [13, с. 232].

Спорным являлся и вопрос о профессионализации парламента, вопросы структурного преобразования законодательного органа. Вариантов предлагалось множество: реорганизация Верховного Совета в постоянно действующую палату, состоящую из депутатов, работающих на профессиональной основе, и рабочих групп из членов палаты и экспертов, ведущих подготовку законопроектов; создание двух законодательных органов в виде Съезда народных депутатов и Верховного Совета; Верховного Совета и сойма [9, с. 6]. По своей сути эти предложения предполагали изменения однопалатного парламента на двухпалатный, где одна из палат работает на профессиональной основе.

Таким образом, можно выделить предпосылки принятия новой Конституции:

1. Трансформация государства и общества, становление процессов демократизации и гласности. Не соответствие Конституции реальному положению и необходимость внесения многочисленных изменений.

2. Свободные, демократические, альтернативные выборы в Верховный совет, поспособствовавшие формированию политического плюрализма и становлению партийной системы.

3. Принятие таких актов как, Декларация о государственном суверенитете БССР от 27 июля 1990 г., Закон об основных принципах народовластия от 27 февраля 1991 г., Закон о придании Декларации о государственном суверенитете статуса

Конституционного Закона от 25 августа 1991 г. и др., – которые, по сути, заложили фундамент независимости республики.

Процесс разработки проектов Конституции, их обсуждение и принятие 15 марта 1994 года Основного закона Республики Беларусь – это неоспоримый опыт в формировании белорусской государственности и уникально событие в новейшей политической истории республики.

Конституция 1994 года ввела институт президентства, а в статье 79 закрепила схожее со ст. 90 действующей редакции положение: Верховный Совет Республики Беларусь – это высший представительный и единственный законодательный орган государственной власти. Парламент оставался однопалатным, избирался сроком на 5 лет и состоял из 260 депутатов.

Конституционно был закреплён принцип разделения властей (ст.6), провозглашённый ранее в Декларации «О государственном суверенитете» 1990 года. В соответствии с ним Президент являлся главой государства и главой исполнительной власти. В то же время очевидной была лидирующая роль Верховного совета. В соответствии со ст. 83 Верховный Совет избирал Конституционный, Верховный, Высший хозяйственный суды Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, председателя и Совет Контрольной палаты, председателя и членов Правления Национального банка Республики Беларусь, а также образовывал Центральную комиссию по выборам и проведению республиканских референдумов Республики Беларусь. В соответствии со статьей 100 с согласия Верховного Совета назначались и освобождались от должности премьер-министр, его заместители, министры иностранных дел, финансов, обороны, внутренних дел, председатель Комитета государственной безопасности [14]. Таким образом, влияние парламента на деятельность исполнительной власти было весьма значительным

Среди особенностей этого периода можно назвать не полную профессионализацию парламента. В соответствии со статьей 92 депутаты Верховного Совета осуществляют свои полномочия по желанию: либо на профессиональной основе, либо не порывая со своей служебной или производственной деятельностью [14].

Говоря об институте парламентаризма, можно сказать о попытках его формирования путем заимствования готовых форм, без возможности их апробации в правой и политической жизни государства, а также без учета политической культуры общества, что в итоге привело к конфликтам и кризисным ситуациям в государстве.

Период с 1994 по 1996 года характеризовался политическим кризисом, вызванным конфликтом между законодательной и исполнительной властью в лице Президента. Верховный совет, обладавший монополией на власть с 1990 года, боролся за сохранение своих полномочий. Статья 54 Закона «О Верховном совете Республики Беларусь» определяла обязательными для исполнения не только законы, но и постановления Верховного совета, которые подписывались Председателем, таким образом, в отношении них Президент утрачивал право вето. В то же время вето Президента на принятые законы преодолевалось в 100 % случаев [15, с.132].

Также к проблемам того периода можно отнести:

- ограничение полномочий Президента по изданию НПА в сфере деятельности исполнительной власти и органов при Президенте;
- отсутствие гарантий обеспечения смены власти, что привело к проблемным выборам депутатов XIII созыва и к парламентскому кризису;
- не полная профессионализация парламента, вследствие чего депутаты часто отсутствовали, а решения не принимались из-за отсутствия кворума.

Результатом сложившейся ситуации стало падение авторитета законодательного органа и отсутствие доверия со стороны народа.

Итогом сложившихся политических распрей стал референдум 1996 года, состоявшийся по инициативе Президента, где была принята новая редакция Конституции Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями. Стоит отметить, что проект, принятый на референдуме был предложен Администрацией Президента.

Конституция в редакции 1996 года закрепила совсем иную модель государственного устройства. Кардинальным образом изменился статус Президента, если ранее он был главой государства и исполнительной власти (ст. 95) [14], то теперь его статус выходит за пределы понятия «ветвь власти», а помимо Главы государства Президент объявляется гарантом Конституции (ч. 1.ст. 79) [16]. В случае разногласий между правительством и Палатой представителей, Президентом и Палатой представителей (недоверие правительству, двукратный отказ в даче согласия на назначение премьерминистра) ст. 94 предполагает досрочное прекращение полномочий Палаты представителей, что также оставляет за Президентом преимущественное положение в разрешении правительственного кризиса.

В отличие от первоначальной редакции, новая предоставляет Президенту огромные права в кадровых назначениях. По новой редакции согласие Палаты представителей необходимо лишь при назначении премьер-министра (ч. 6 ст. 84). Если до 1996 г. согласование кадровых назначений в Верховном Совете вызывало нередко возражения, острые дебаты, то после ноября 1996 г. все назначения, производимые Президентом и требующие согласия Совета Республики, просто принимаются к сведению [17, с.74].

После 1996 г. Парламент утратил монополию на полномочия в сфере законодательной власти. С внесением изменений такие полномочия получил и Президент, если по Конституции 1994 г. он имел право на издание подзаконных актов – указов и распоряжений (ст.101), то по новой редакции Конституции, помимо названных актов, он так же наделен правом издавать декреты, имеющие силу закона (ст. 85).

Законодательная власть более не находится в привилегированном положении, парламент стал двухпалатным, одна из палат работает полностью на профессиональной основе. Именно необходимостью дополнительной корректировки соотношения ветвей власти, уточнением их полномочий была продиктована двухпалатная структура

парламента. Появление верхней палаты было вызвано необходимостью получить дополнительный противовес для нижней палаты. Двухпалатность современного белорусского парламента – в каком-то смысле реакция на всевластие Верховного Совета периода 1990–1994 годов

С принятием новой редакции Конституции усовершенствовался конституционный механизм регулирования отношений между ветвями власти, предусмотрены недостающие элементы в системе сдержек и противовесов (например, ранее Верховный Совет мог объявить импичмент Президенту, но возможность самого роспуска Парламента Конституция не предусматривала) в том числе бесконфликтное взаимодействие законодательной и исполнительной власти, несмотря на доминирование последней.

Таким образом, можно увидеть, что становление и развитие парламентаризма обусловлено происходящими в обществе политическими, социально-экономическими, культурно-духовными изменениями. Кроме того, в процессе становления парламентаризма прослеживается закономерность, показывающая, что формирование его ведущих элементов происходит постепенно, при этом предпосылки появления нового элемента каждый раз формируются в рамках предыдущего этапа [18, с.52].

Постсоветский период оказал значительное влияние на формирование парламентаризма в Республике Беларусь. Этот процесс сопровождался трудностями, которые характерны для большинства государств в такой переходный период: отсутствием навыков переговорного процесса (что наблюдалось в действиях оппозиции), конфликтом между законодательной властью и Президентом, который завершился принятием изменений и дополнений к Конституции. На сегодняшний день, функционируя в системе разделения властей, белорусский парламентаризм как политический институт смог сформировать систему взаимодействия с исполнительной и судебной ветвями власти. Среди особенностей современного периода можно выделить привилегированное положение исполнительной власти в политической системе; невысокий уровень правосознания населения, следствием чего является низкий уровень популярности Национального Собрания Республики Беларусь по сравнению с уровнем популярности Президента, как государственного института.

В целом, институт парламентаризма в Республике Беларусь можно охарактеризовать, как оформленный, соответствующий общепринятому представлению о парламентаризме и открытый для дальнейшего совершенствования.

2.2 Парламентский контроль как одна из представительных форм реализации народного суверенитета

Кризис парламентаризма, политический абсентеизм, протестное голосование как результаты недоверия органам государственной власти и политическим элитам, а с другой стороны политический активизм, быстрое реагирование общества на любые

формы несправедливости, коррупции посредством, как массовых акций протеста, в том числе акций гражданского неповиновения, так и коллективных обращений, различных форм интернетактивности – вот реалии современного мира. Рост недоверия к государству, представительным органам власти проявлял себя на протяжении всего XX века. Особенно яркие черты он приобретал в государствах находящихся в состоянии экономического, политического, социального, а в настоящее время еще и демографического кризиса.

Выявленные еще К.Шмиттом причины кризиса парламентаризма до настоящего времени не разрешены, а только усугубляются. Исключительная демократическая легитимность парламента, являвшаяся в свое время альтернативой самодержавной легитимности монархов, в настоящее время не является таковой. После победы идей народовластия, все институты государства апеллируют к своему прямому или опосредованному происхождению от народа. Порядок прямых выборов главы государства, в свою очередь, представляет прямую конкуренцию представительной функции парламента: «Глава государства ... часто даже в отношении парламента конструируется именно как репрезентант народа, так что даже в республиках демократического принципа вновь возникает дуализм конституционной монархии (король и парламента как два репрезентанта нации)» [1, с.353].

Переход к партийной демократии, а также развитие медийных PRтехнологий в свою очередь ставят под сомнение еще одну основу парламентаризма – представление о парламенте как о месте выявляющих истину дискуссий, месте, где в открытых публичных дебатах рождаются необходимые обществу законы. Необходимость привлекать средства на медийные избирательные компании привязывают партии к олигархическим финансовым группам, что, в свою очередь, посредством партийной дисциплины, превращает принятие законов в кулуарные переговоры [1, с.500- 501; 2, с.134]. Данные изменения общественной жизни еще в первой половине XX века позволили К.Шмитту выявить популярные и в настоящее время практики: подкуп победителями избирателей через формирование бюджета, модификация ими под свои нужды избирательных законов, толкование в свою пользу неясностей законодательства, определение легального и нелегального (или, заметим, демократического и недемократического) в политической дискуссии [3, с.249-254]. Очевидно, что реакция на них со стороны обманувшегося в идеях демократии избирателя может быть только отрицательной. Усложнение современной жизни, развитие технологий, рост числа населения в свою очередь привели к все возрастающей активности государства в регулировании общественной жизни. Монарх Лихтенштейна, одного из самых маленьких, но одновременно одного из самых свободных и процветающих государств, Ханс Адам II отмечает, что основной проблемой современного государственного устройства является стремление демократически легитимизированной олигархии к централизации государства [4, с.104]. Манипулируя выборами она контролирует демократического монарха (президента) и парламента [4, с.121, 122], «покупая» голоса избирателей она создает социальное государство, а тем самым увеличивает «армию

бюрократов,.. берет на себя все более разнообразный круг задач, своды законов становятся все толще... бюрократическая машина, таким образом, выходит из под контроля» [4, с.122]. В таких условиях, по мнению князя Лихтенштейна, верховенство права и демократия рано или поздно будут подорваны [4, с.104].

Подобное наблюдение сделал еще К.Шмитт, когда писал о возрастающей тоталитарности демократического государства [2, с.123]. Раз народ уже не борется с государством, а самоорганизуется в него, то, по мнению Шмитта, исчезают все границы вмешательства государства в общественную жизнь [2, с.111].

При этом нужно отметить, что расширение государственного регулирования требует усиление качества подготовки нормативных правовых актов, а равно оперативности реагирования на возникающие социальные проблемы, «не ожидая сложной и длительной (иногда на годы) парламентской процедуры» [5, с.186]. В данной связи во всех государствах возрастает нормотворческая роль глав государств, исполнительных органов власти. В развитых странах около 70-90% всех законопроектов разрабатывается уже не парламентариями, а вносится правительством [5, с.230]. Кроме этого, количество актов глав государств в президентских и президенстко-парламентских республиках намного (иногда в 10 раз) превосходит число законов и уступает лишь актам правительства [6, с. 216]. Так, в Республике Беларусь в соответствии с планами подготовки законопроектов на 2015-2017 годы палаты Национального Собрания выступают ответственными за подготовку лишь 5 из 112 законопроектов [7; 8; 9]. Таким образом, парламент постепенно утратил как свои исключительные репрезентативные, так нормотворческие функции, он вынужден делить их с иными органами, причем его роль в данных сферах государственной деятельности продолжает снижаться. Радикально либертарианское решение проблем бюрократизации, неэффективного законотворчества, коррупции предложенное в Лихтенштейне и заключающееся в том числе в сокращении количества депутатов парламента, уменьшении средств на их содержание, а главное сохранении за парламентом, и в целом за государством, лишь функций внешней политики и обеспечения верховенства права представляется несколько идеалистичным (более подробно см. [10]).

Иной путь развития фактически был уже выявлен в период кризиса демократии и парламентаризма в первой половине XX века. Так, еще консервативный лидер Португалии проф. А.Салазар отмечал необходимость увеличить независимость исполнительной власти от «минусов избирательного процесса» [11, с.183]. Для выхода страны из глубокого экономического, финансового, социального и политического кризиса, он предлагал разделить законодательную власть между правительством и Национальным Собранием. Последнее должно было сохранить право издавать, толковать, приостанавливать и отменять законы (ч.1 ст.91) [12, с.773], но в данном случае под законотворчеством понималось установление парламентом общих юридических основ (ст.92) [12, с.774]. Правительство же кроме актов регламентарных, принимаемых во исполнение законов, получало право издавать декреты-законы,

причем как в рамках процедуры делегирования полномочий Национальным Собранием, так и в случае необходимости (ч.13 ст.91; ч.2 ст.109) [12, с.771, 779-780]. Впоследствии они должны были получать ратификацию парламентом, но возможность их отклонения была затруднена.

Весьма по современному звучит и ст.97 Конституции EstadoNovo, в соответствии с которой законодательная инициатива принадлежала правительству, а сами депутаты могли инициировать издание лишь тех законов, что не влекли увеличение государственных расходов или сокращения доходов, установленных изданными ранее законами [12, с.777].

Основной функцией парламента в таких условиях, по мнению Салазара, становилось право контроля за деятельностью правительства, исполнения им законов [13, с.73]. Данная идея нашла свое закрепление в ч.2 ст.91 Конституции EstadoNovo, которая наделяла Национальное Собрание правом «следить за исполнением Конституции и законов и давать оценку действиям Правительства или администрации» [12, с.773] (более подробно см. [14]). Фактически, речь идет о возрождении и актуализации изначальной контрольной функции представительных собраний, ради которой они когда-то и создавались в Средние века. Депутаты, особенно избранные по мажоритарной избирательной системе, тесно взаимодействуя с избирателями, обладают возможностью посредством различных форм парламентского контроля поставить вопрос об эффективности функционирования государственной власти, выявить условия и причины, способствующие нарушению прав человека, коррупции, установить факты таких нарушений и, в результате, потребовать от соответствующих органов официального реагирования на выявленные нарушения.

В большинстве государств, в том числе в Республике Беларусь, парламент обладает такими традиционными контрольными полномочиями как: утверждать республиканский бюджет и отчет о его исполнении (п. 2 ст. 97 Конституции Республики Беларусь); одобрять или отклонять программу Правительства (п. 5. ст. 97 Конституции); высказывать доверие Правительству или отказывать в нем (п. 6 ст. 97 Конституции), выражать недоверие Правительству (вотум недоверия) (п. 7 ст. 97 Конституции). Кроме этого, к контрольным полномочиям относят проведение парламентских слушаний (гл.10 Регламента Палаты Представителей, гл.9 Регламента Совета Республики), рассмотрение палатами Национального собрания запросов депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики к Премьер-министру, членам Правительства, руководителям государственных органов, образуемых или избираемых Парламентом (ч.3 ст.103 Конституции), проведение зарезервированного раз в месяц заседания для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов Правительства Республики Беларусь (ч.2 ст.103 Конституции), получение палатами Национального собрания информации об исполнении законов и др. (ст.20 Закона о Национальном собрании Республики Беларусь).

Однако, в отличие от ряда зарубежных государств, в том числе от Российской Федерации и Украины, в Республике Беларусь законодательством прямо не

устанавливается возможность проведения парламентских расследований и создания соответствующих следственных внутрипарламентских органов, т.е. осуществления именно тех форм, которые наиболее эффективно могли бы способствовать выявлению фактов коррупции, неэффективной работы органов исполнительной власти. Значительный опыт в данной сфере накоплен в Российской Федерации, где действуют федеральные законы «О парламентском контроле», «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации». Кроме того, в большинстве субъектов федерации приняты региональные законы о депутатском расследовании [15, с.67]. В Украине подобных законов нет, однако, контрольные полномочия, в том числе следственные, предусмотрены законами «Про комитеты Верховной Рады Украины», «Про Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека», Регламентом Верховной Рады и др.

Отсутствие традиций парламентского контроля в соседних государствах обуславливает наличие в них ряда проблем. Недостаточная правовая регламентация форм парламентского контроля, порядка деятельности парламентских комитетов, следственных комиссий в Украине, как свидетельствует советник Первого заместителя Председателя Верховной Рады С.Линецкий, приводит к попыткам комитетов превратиться в самостоятельные органы контроля, их стремлению независимо от парламента осуществлять кадровую политику, даже, например, создавать подразделения правоохранительных органов, в том числе и в сферах вообще не отнесенных Конституцией к компетенции парламента, что было неоднократно пресекаемо решениями Конституционного Суда Украины [16, с.21-22]. В данном случае опыт Российской Федерации, в упомянутых законах которой подробно урегулированы объекты парламентского контроля и парламентских расследований, формы контроля, права и обязанности следственных комиссий, формы реагирования на выявленные нарушения и т.д. [17; 18], представляется более оптимальным для восприятия.

Однако, практика проведения парламентских расследований на федеральном уровне в России невелика. Так, в литературе встречаются лишь ссылки на парламентские расследования обстоятельств терактов в Беслане, аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, несколько больше расследований проводили парламентские комиссии субъектов федерации [15, с.66-68]. В тоже время, в Украине наряду с активной контрольной деятельностью комитетов Рады только на настоящий момент действует три временных следственных комиссии [19]. И если украинские юристы говорят о необходимости упорядочивания контрольной деятельности парламента [16, с.38-40], то российские – о расширении перечня событий подлежащих парламентскому контролю и расследованию, развитии механизмов учета их результатов и обеспечении прозрачности деятельности парламентских следственных комиссий [15, с. 68- 69].

Таким образом, современные тенденции развития парламентаризма, важность привлечения общества и его представителей к искоренению проявлений неэффективности государственного аппарата, борьбы с коррупцией, и тем самым повышения демократической легитимности государственной власти, вызывают

необходимость активизации использования национальным парламентом контрольных полномочий, расширения их форм. И подробное изучение опыта соседних государств может быть полезно в данном направлении.

2.3 Понятие и цели парламентских слушаний: исторические и теоретические основы

Перераспределение политического влияния между ветвями власти в пользу власти главы государства и исполнительных органов, рост их влияния на законотворческий процесс, нарастание политического абсентеизма, особенно на парламентских выборах, обуславливают необходимость пересмотра роли и функций парламента в современном государстве, совершенствование его отдельных форм деятельности. Одним из направлений разрешения кризиса современного парламентаризма выступает переосмысление его роли в духе возвращения к его историческим корням, а именно реформы по развитию и усилению значимости его контрольных полномочий. Когда-то возникший из необходимости консультирования королевской власти, организации сословного представительства и подачи петиций королю, а равно его субсидирования, современный парламент в условиях все большей нормотворческой активности исполнительной власти должен обратить внимание на свой представительский и контрольный характер. Очевидно, что все современные государственные органы в той или иной степени прямо или косвенно сформированы народом, и вопрос о том, кто является лучшим репрезентантом населения – общенародно выбранный президент или парламент, крайне условен. В то же время в сегодняшней ситуации важным является постоянный учет мнения избирателей, формирование обратной связи между населением и органами управления, именно парламент в данной сфере может играть ключевую роль благодаря своему более высокому статусу и широте представительства по сравнению с иными сформированными обществом коллективными репрезентативными собраниями.

В данной связи возрастает значение тех форм парламентской деятельности, которые сочетают в себе как тесную связь с общественностью и избирателями, так и тесное взаимодействие с иными органами государственной власти, оказывают влияние на законотворческий процесс, а равно обеспечивают контроль за эффективностью, правомерностью управленческих решений, реализацией при их осуществлении прав и свобод человека. Одной из подобных форм парламентской деятельности являются парламентские слушания. Ранее особого внимания конституционно-правовому статусу парламентских слушаний в юридической науке не уделялось. В виде исключения можно назвать исследование парламентских слушаний в Российской Федерации Л.Ю. Свистуновой, в остальных же научных изысканиях, в частности в работах таких известных отечественных и зарубежных конституционалистов, как Г.А. Василевич, С.А. Авакьян, Т.Я. Хабриева, В.И. Чиркин, парламентские слушания рассматриваются в рамках общего изучения парламентаризма и парламентского контроля.

В научной литературе существуют различные подходы к определению парламентских слушаний, в рамках которых одни авторы рассматривают их как «форму обсуждения» в парламенте значимых вопросов с привлечением общественности (Т.Я. Хабриева) [1, с. 54], другие – как «форму деятельности» парламента, в ходе которой обсуждаются вопросы с привлечением специалистов и иных заинтересованных лиц (С.А. Авакьян, В.Н. Мавлютов, Л.Ю. Свистунова) [2, с. 37; 3, с. 87; 4, с. 72–73], третьи – как форму парламентского контроля (В.И. Чиркин) [5, с. 119–120].

Представляется, что правильной позиции придерживается белорусский законодатель, когда в статье 80 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» определяет парламентские слушания как «форму деятельности палат Национального собрания..» [6], а не форму обсуждения. Обсуждение является сущностной формой деятельности парламента, оно лежит в основе всех его полномочий, проявляется во всех его организационно-правовых формах. Еще в древности представительные органы созывались для обсуждения и одобрения важнейших проблем, стоящих перед государством. В качестве примера можно отметить первый созыв Генеральных штатов во Франции в 1302 году для обсуждения конфликта между Французским королевством и Папой Бонифацием VIII, деятельность сословных представительных органов в средневековых государствах по обсуждению и вотированию налогов, предложенных по инициативе королевской власти, разбору и подаче петиций. Даже само приглашение для участия в этих органах подразумевало обсуждение как форму деятельности представителей сословий. Так, например, как приводит в своем исследовании по истории английского парламентаризма В.Е. Гутнова, в Англии уже в XIII веке магнаты приглашались для участия в деятельности парламента для того, чтобы король мог иметь с ними «совещание и обсуждение» (*colloquim et tractanum*), т.е. обсудить внесенные им в парламент вопросы и принять по ним решение (*ad tractandum et ordinandum*) [7, с. 421]. Представители же общин приглашались как для того, чтобы «посоветаться и дать свое согласие (*ad consulendum et consentiendum*) за себя и общину, которую они представляют, на то, что будет решено там эрлами, баронами и лучшими людьми», либо как вариант, чтобы «исполнять то, что там будет постановлено с общего совета» (*ad faciendum quod tunc de communi consilio ordinabitur*) [7, с. 422].

Подобным образом определялась сущность представительного органа и в Великом Княжестве Литовском. Так, уже по «Прывілею вялікага князя Літоўскага Аляксандра 1492 года» все решения, переданные на рассмотрение Панов радных, князь обещает принимать только с их согласия и обязательно выслушав без гнева их мнение, с Радой он обещает согласовывать назначение на должности, наделение государственными землями в управление [8, с. 48–49]. По «Прывілею вялікага князя Жыгімонта Казіміравіча 1506 г.» новые законы уже должны приниматься, а старые законы и обычаи толковаться, «як пасля грунтоўнага разважання і з ведама, нарады і згоды паноў рады» [9, с. 53]. Последнее положение было полностью перенесено и в Первый Статут ВКЛ 1529 года [10, с. 119]. Развитие институтов Вального сейма и

сеймиков также нашло свое отражение в нормах следующих Статутов ВКЛ. Так, ст. 5 разд. III Статута 1566 года [11, с. 79–80] и ст. 6 разд. III Статута 1588 года [12, с. 44] закрепляли как право шляхты участвовать в обсуждении и на местных сеймиках, и через послов на Вальном сейме решений, касающихся всего государства, так и право выявлять и направлять для обсуждения перед монархом местные проблемы и потребности: «А абмяркоўваць аб тых справах і патрэбах земскіх, якія ім у тых лістах нашых і праз пасла нашага будць паведамлены, не менш таксама і аб усіх патрэбах і клопатах таго павета і ваяводства. Прыйшоўшы ўсе да аднадушнага меркавання, павінны выбраць сваіх дэпутатаў... і паслаць іх на сойм, азнаеміўшы і даручыўшы ім усё, аб чым паводле лістоў нашых гаспадарскіх і таксама ў сваіх патрэбах раіцца і абмяркоўваць будучь, з'явіўшыся, даючы ім паўнамоцтвы на тым такім вальным сойме рабіць і канчаць тыя справы, якія ім на соймаку даручаны і па інструкцыях з пячаткамі абывацеляў таго павета былі ўручаны» [12, с. 44–45]. Обсуждение как сущность представительства, в частности парламентаризма, было четко осознано в эпоху Просвещения. Исследуя историю учений о представительстве той эпохи, К. Шмитт отмечает, что, тайнам, или агсанит, исполнительной власти противопоставлялась публичность дискуссии в обществе [13, с. 189–190], а затем и в парламенте. Депутаты представлялись в данном случае как носители разума [6, с. 186], представители гомогенного просвещенного народа, которые, обсуждая законы, приходят к формулированию закона всеобщего, который значим всегда, в отличие от приказов монарха, что вытекают из его воли [13, с. 201].

В подтверждение своих выводов, К. Шмитт, в том числе, приводит мнения французского конституционалиста XIX в. Ф. Гизо: «Для системы, которая совершенно не принимает легитимность от абсолютной власти, наиболее характерно обязывать всех граждан непрестанно и по любому поводу искать истину, разум, справедливость, которые должны регулировать фактическую власть. Именно это и делает репрезентативная система: во-первых, посредством дискуссии, которая вынуждает власти к совместным поискам истины; во-вторых, посредством публичности, которая позволяет гражданам своими глазами посредством свободы печати, которая побуждает самих граждан к поискам истины и к тому, чтобы говорить о ней властям» [13, с. 185], а также конституционалиста начала XX века Р. Сменда: «Ratio (разумное основание) парламента заключено в «динамическо-диалектическом», то есть в процессе столкновения противоположностей и мнений, из которого как результат проистекает правильная государственная воля. Итак, сущность парламента – это публичное обсуждение аргументов и контраргументов, публичные дебаты и публичная дискуссия, прения ...» [13, с. 184].

Таким образом, очевидно, что обсуждение лежит в основе всех форм деятельности парламента, в том числе парламентских слушаний. В целом можно сказать, что слушание как заслушивание информации, ее обсуждение и принятие решений по выносимым на него вопросам наряду с подачей петиций является первоначальной организационно-правовой формой деятельности представительных

органов власти. Впоследствии, с началом разделения законодательных и контрольных функций, которые изначально были теснейшим образом переплетены в деятельности собраний, слушания начинают специализироваться по различным функциям, усложняя свой порядок и процедуры в зависимости от решаемых вопросов. Именно поэтому порядок обсуждения законопроектов и парламентские слушания имеет множество сходных черт, что объясняется их генетической связью и происхождением. В первом случае процедура усложнилась и преобразовалась в целых три чтения, а в последнем приняла форму публичного заседания с заслушиванием мнений экспертов и выработкой рекомендаций.

Отметим, что и белорусский законодатель указывает на лежащее в основе парламентских слушание «обсуждение», употребив в упоминавшейся ранее статье 80 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» формулировку «форма деятельности палат ..., состоящая в заслушивании сообщений и мнений» [6], поскольку обмен мнениями и есть обсуждение. При этом использование последнего термина видится более предпочтительным. В свою очередь, современную форму парламентских слушаний нельзя сводить лишь к парламентскому контролю, как делают некоторые упомянутые выше авторы. В частности, Л.Ю. Свистунова правильно отмечает цель, стоящую перед слушаниями, – формирование объективной позиции депутатов по обсуждаемому вопросу [14, с. 72–73]. Цели же проведения парламентских слушаний могут быть различными, хотя и в рамках, определенных компетенцией конкретного национального парламента. Так, например, в США в зависимости от характера рассматриваемого вопроса выделяют слушания законодательного характера (заслушивание информации по вопросам, связанным с законопроектом или законопроектами; оценка общественного мнения о потенциальных законопроектах; организация поддержки или сопротивления тем или иным законопроектам; донесение до широкой общественности вопросов, которых касается законопроект), контрольного характера (анализ текущей государственной политики; заслушивание сведений относительно возможных улучшений в текущей государственной политике), следственного характера (расследование подозрений в правонарушениях в пределах компетенции парламента или комитета) [15]. Автор Л.Ю. Свистунова [16, с. 11] на основе изучения практики Российской Федерации, выделяет слушания по обсуждению законопроекта; по вопросам совершенствования законодательства; парламентские слушания, направленные на получение информации о состоянии внутренней и внешней политики; слушания, проводимые с целью осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Очевидно, что если обобщить данные виды парламентских слушаний, то в качестве их задач можно выделить, во-первых, обеспечение повышения качества законотворческой деятельности депутатов и в целом парламента благодаря выяснению и уяснению депутатами обстоятельств, вызывающих необходимость законодательного урегулирования тех или иных общественных отношений. Парламентские слушания могут служить и задаче содействия росту эффективности деятельности органов

государственной власти и управления, в том числе, когда их проведение осуществляется по факту произошедших и вызвавших общественных резонанс событий (катастрофы, преступления и др.), а равно обеспечения соблюдения ими прав человека. В данном случае результат слушаний будет как способствовать повышению качества законодательного регулирования, если рекомендации, принятые по их итогам, требуют нормотворческого вмешательства парламента, так и обеспечивать эффективность нормотворчества иных органов государственной власти и (или) их правоприменительной деятельности. Важнейшая задача парламентских слушаний – вовлечение населения в участие в законотворческом процессе для обеспечения его эффективности и демократической легитимности. Публичность дискуссии, как отмечалось, является неотъемлемым атрибутом парламентской деятельности, обеспечивает связь парламента с избирателями. Кроме того, последняя в прошлые столетия могла усиливаться и обеспечиваться императивным мандатом депутата, невысоким числом избирателей (вспомним показательную проблему «гнилых местечек» в Великобритании в конце XVIII – начале XIX века), которые лично знали своего представителя, как и он их, публичным порядком голосования и др. Все данные способы приближали парламентскую деятельность к избирателям, делали парламентские процедуры прозрачными, создавали иллюзию «демократичности» парламентаризма.

Современный парламентаризм с его всеобщностью выборов, опорой на сформированную в результате этого партийную демократию, медийные PR-технологий, требующие значительных финансовых затрат, а значит привязывающие партии к олигархическим финансовым группам, очень часто превращает принятие законов в кулуарные переговоры [17, с. 500–501; 18, с. 134]. Рост полномочий государства, а вместе с ним и профессионализации нормотворчества с перераспределением объемов последнего в пользу власти глав государств и (или) органов исполнительной власти, другие причины (более подробно см. [19]) подрывают доверие население к депутатам и парламентаризму, вызывают рост политического абсентеизма на парламентских выборах. Так, в соответствии с данными 8-го опроса Европейского социального исследования (ESS), проведенного в 2016 году (в Российской Федерации проводился ЦЕССИ, размер выборки составил 2430 чел.), средняя оценка доверия национальных парламентам по 10-ти балльной системе составила: 6,8 – Норвегия; 6,3 – Швейцария; 5,9 – Швеция; 5,7 – Финляндия; 5,6 – Нидерланды; 5,3 – Германия; 5,1 – Исландия; 5,0 – Австрия; другие страны – ниже 5; Италия – 3,2 [20]. Очевидно, что только обеспечив реальную взаимосвязь с выборщиками, современный парламент может сохранить свою значимость и легитимность существования. Применительно к парламентским слушаниям данное требование подразумевает существование возможности для избирателей инициировать последние, принимать в них участие как в качестве представителей заинтересованной общественности (стейкхолдеров), так и общественных экспертов. Белорусское законодательство не в полной мере обеспечивает выполнение данной цели парламентского слушания. Из законодательного

определения лишь следует, что в ходе его проведения может быть заслушано мнение представителей общественных объединений (ст. 80 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь») [6], а также предусмотрена, по общему правилу, открытость парламентских слушаний для представителей общественности, а также журналистов средств массовой информации, аккредитованных при Палате представителей (ст. 81 Регламента Палаты Представителей) [21]. Однако инициировать парламентские слушания могут лишь субъекты законодательной инициативы (ст. 78 Регламента Палаты Представителей) [21], т.е. в их числе лишь граждане в числе 50 тысяч человек (ст. 99 Конституции Республики Беларусь). Представляется, что подобная привязка субъектов, которые могут предложить проведение парламентские слушания, к субъектам законодательной инициативы применительно к участию в данном процессе граждан является необоснованной. Парламентские слушания не обязательно должны заканчиваться рекомендацией по необходимости разработки закона, к тому же и проект закона по итогам слушаний не вносится на рассмотрение Палаты Представителей.

Представляется, что изменение регламентов палат Национального собрания Республики Беларусь в направлении возможности инициирования парламентских слушаний меньшим количеством избирателей было бы более рациональным, обеспечивало бы большую публичность парламентской деятельности и повышало бы степень доверия граждан к функционированию национального парламента. Оптимальным представляется подача 10 000 подписей избирателей для инициирования вопроса перед соответствующей палатой. В данном ключе было бы полезно использование и информационно-коммуникативных технологий, которые позволят, с одной стороны, облегчить гражданам взаимодействие с парламентом, а с другой – обеспечить контроль за сроком сбора подписей, их верификацией. Создание возможности для граждан по инициированию парламентских слушаний, использование при этом ИКТ, позволит реанимировать в Республике Беларусь данную форму осуществления деятельности парламента. На основании анализа информации сайта Палаты Представителей, ее Информационно-аналитических бюллетеней можно установить, что за период с 2001 по 2018 год, т.е. за 17 лет, было проведено всего лишь 16 слушаний, причем последние слушания имели место в 2013 и 2014 годах [22]. В то же время в Украине за 2016 год проведено 16 парламентских слушаний, не включая комитетских [23]. В Российской Федерации Информационно-аналитические бюллетени в последние годы перестали отдельно подавать информацию по парламентским слушаниям, но в 2011 году было проведено 21 слушание [24].

Должно ли понятие парламентских слушаний включать указание на результативность их деятельности в виде разработанных рекомендаций по предмету слушаний? В одной из публикаций Л.Ю. Свистунова включает результативность в определение парламентских слушаний «...целью выработки единых рекомендаций для последующего формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемому вопросу» [14, с. 72–73], а в автореферате на соискание степени кандидата юридических

наук Л.Ю. Свистунова опускает её из понятия [16, с. 15–16]. Белорусский законодатель также не включает данный элемент в определение слушания, отмечая в части 3 статьи 80 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» [6] лишь возможность выработки подобных рекомендаций. Представляется, что осторожность законодателя, предполагающая вероятность невозможности по итогам слушаний прийти к общему для депутатов палаты заключению по рассматриваемому вопросу и выработке согласованных рекомендаций, является оправданной. Выработка рекомендаций выступает как идеальный результат слушаний, к которому их организаторы должны стремиться.

2.4 Деятельность политических партий на современном этапе как инструмент представительной демократии

Нередко развитие ИКТ рассматривается просто как социально преобразующее явление, и поэтому предполагают, что любое использование ИКТ в партиях также должно быть преобразующим. Однако технологии это инструменты, и для того, чтобы быть преобразующими, они должны быть использованы пре-образующим образом. Простое присутствие информационных и коммуникационных технологий не приведет к автоматическому преобразованию организации.

Лофгрэн и Смит провели исследование, которое указало на появление двух новых форм партийной организации с использованием ИКТ [15]. Первая, основанная на потребительском подходе к использованию технологии, рассматривалась как расширение и преувеличение тенденций, обнаруженных в общей модели партии, где технологии использовались исключительно для маркетинга все более «пустой» партии для избирателей. Второй тип организации, обозначенный как стратегия «низов», представляет собой обновление логики массовой партии, где ИКТ формируют новый канал для мобилизации членства, хотя и более подвижного и менее постоянного.

На сегодняшний день наиболее закономерно выделяются три модели имплементации информационно-коммуникационных технологий в партийную деятельность. Модель присутствия подразумевает наличие у партии веб-сайта, содержащего исключительно информацию о создании и политической деятельности партии. В таком случае сетевое пространство реализует разве что функцию архива или партийной библиотеки, игнорируя основные цифровые инструменты. Социальные сети (если таковые имеются) не обеспечивают функцию коммуникации с гражданами, вероятнее всего их существование – попытка соответствовать новой цифровой реальности. Модели присутствия соответствует большая часть существующих сегодня белорусских партий: Республиканская партия труда и справедливости(rpts.by), белорусская патриотическая партия(<http://ulahovich.by/partiya/>), Республиканская партия (<http://rprb.narod.ru/>), Консервативно-христианская партия(narodnaja-partya.org).

Под моделью пользования понимается адаптация партиями информационно-коммуникационных технологий под свои нужды. Так, сетевые стратегии партий могут принимать самые разные формы. В то время как различные стратегии очевидны в оффлайне, появление онлайн-платформ и цифровых инструментов изменило способы проведения кампаний партиями. От цифрового маркетинга, широко применяемого Республиканской партией США, до использования Консервативной партией Великобритании социальных сетей с целью продвижения агитации и мобилизации сторонников, цифровые технологии определенно способны влиять на проведение и организацию кампаний, и, более того, могут предоставлять новые данные, которые прямо влияют на выстраивание стратегии во всех областях деятельности партии. Например, Республиканская и Демократическая партии США активно используют свои веб-сайты помимо прочего для продвижения партийного бренда [16,17]. Западными партиями активно практикуется ведение коммуникации с электоратом в социальных сетях. С помощью Интернета партии достигают необходимого финансирования (особенно актуально для некрупных партий, не получающих государственное финансирование). Таким образом, традиционные политические партии не просто переносят оффлайн-контент в сетевое пространство, но и адаптируют интерактивные возможности новой среды в соответствии со своими потребностями.

Партии, постепенно переводящие принятие решений на онлайн-платформы и придерживающиеся общего дискурса цифровой демократии, причисляются к переходной (гибридной) модели. Испанской социалистической рабочей партией предусмотрено участие онлайн, посредством цифровой карты. Онлайн-платформа Британской Лейбористской партии включает в себя площадку для обсуждения, располагает функцией принятия внутриорганизационных решений, а также предоставляет возможность онлайн обучения. Партии, придерживающиеся переходной модели взаимодействия с информационно-коммуникационными технологиями, демонстрируют цифровую трансформацию организации собственной деятельности посредством ставших доступными в ин-формационную эпоху цифровых инструментов.

Хотя Интернет предоставляет достаточно инновационных инструментов для улучшения своей деятельности, большинство традиционных политических партий демонстрируют достаточно шаблонную картину адаптации к сетевому пространству: проявляя крайнюю осторожность, партии сходятся на модели со-здания сайтов, которая подчеркивает распространение информации и перенос оффлайн-контента в онлайн-среду, но не использование уникальных интерактивных возможностей среды. Однако в некоторых случаях выделяются иные механизмы взаимодействия: в частности, под моделью пользования понимается адаптация партиями информационно-коммуникационных технологий под свои нужды (привлечение финансирования, мобилизация электората, развитие партийного бренда). Также партии, постепенно переводящие принятие решений на онлайн-платформы и придерживающиеся общего дискурса цифровой демократии, причисляются к переходной (гибридной) модели.

Цифровые технологии по мере распространения обеспечивают политическим партиям целый перечень новых возможностей. Ранее партийные кампании в основном определялись агитационными мероприятиями в общественных местах, выступлениями политиков с трибун, рекламными плакатами и прямой почтовой рассылкой, теперь же партиям доступны такие инструменты, как социальные сети, приложения для агитации, таргетированная реклама, аналитика данных и многое другое. В связи со стремительным развитием информационно-коммуникационных технологий понимание того, как максимизировать эффективность деятельности партий в сетевом пространстве значительно затрудняется.

Со временем становится ясно, что цифровые технологии создают определенные дополнительные требования к партиям. По мере того, как партии узнают новые возможности и сферы деятельности, появляется осознание необходимости внедрения новых платформ и систем для осуществления своей деятельности.

Кэтрин Домметт и Гленн Кеффорд в своем исследовании акцентируют внимание на том, что многие партии обращались к внешним субъектам для обеспечения необходимой инфраструктуры, с помощью которой они могли бы развиваться в сетевом пространстве. Исследователи также утверждают, что цифровые технологии, вероятно, диверсифицируют тип акторов, поддерживающих партии, и, наряду с другими сопутствующими явлениями, это влияет на то, как партии организуют свою деятельность [18].

В своей деятельности партии стабильно прибегают к услугам таких крупных компаний как Facebook, Twitter и Google. Зафиксированы случаи, когда NationBuilder и ECanvasser предоставляли политическим партиям платформы и материалы для проведения кампаний в сети Интернет, а также обеспечивали их подходящим программным обеспечением. Однако не только крупные международные компании оказывали поддержку политическим партиям. В исследованиях также отмечаются случаи, когда местные активисты и волонтеры разрабатывали собственные стратегические схемы и инструменты для ведения партийной деятельности. В частности в Великобритании гражданин разработал сайт под названием «Причины голосовать за зеленых» «просто так, от себя лично, и потому что у меня была идея, которая, как я думал, будет крутой, чтобы помочь продвигать политику, которой я увлечен» (Великобритания, респондент 12 из партии зеленых). В Австралии один из участников интервью предположил, что до и во время избирательных кампаний группа граждан участвует в создании веб-сайтов и инфраструктуры социальных сетей, которые использует партия (Австралия, участник интервью от Либеральной партии, 4) [18].

Еще в 1969 году Морис Дюверже в своей работе, посвященной политическим партиям, писал, что партийные активисты и сторонники партий играют решающую роль в партийной организации [19]. Это утверждение применимо и к современным реалиям: на сегодняшний день одно из центральных мест в организации деятельности политических партий можно отвести местным добровольцам и активистам. Например, в рамках одной из предвыборных кампаний австралийские активисты начали

использовать систему управления контентом (CMS), которая не была одобрена для использования центральной партийной организацией. Это решение обосновывалось тем, что активисты были разочарованы партийной инфраструктурой и считали, что альтернативная система обеспечивает наибольшие шансы на благоприятный исход. После успешного использования CMS система была постепенно интегрирована в другие кампании на суб-национальном уровне. Таким образом, были зафиксированы свидетельства того, что местные активисты и волонтеры в разной степени поддерживали кампании и периодически фигурировали в качестве немаловажного источника инноваций. Однако, помимо прочего цифровые технологии сами по себе часто расширяют возможности этих активистов для проведения собственных мероприятий и инициатив, предоставляя им большие охваты и площадку для деятельности, в сравнении с ранее актуальными нецифровыми СМИ.

Как указывалось выше, появление инструментов Web 2.0 позволило пользователям сменить роль, превратившись из пассивных зрителей веб-страницы в фактических авторов веб-контента. Эта диалоговая функция объединила людей, предоставив возможности для создания социальных сетей и диалогового общения, и вскоре появилась среда с названием «социальные медиа». Массовый создание контента группой пользователей обещает улучшить участие граждан в политике, повышая потенциал электронной демократии. Гибсон и МакАлистер изучили кампанию Web 2.0 на федеральных выборах в Австралии [20]. Их выводы показали, что онлайн кампании действительно привлекают голоса избирателей, а кампании, основанные на более старых инструментах Web 1.0, только теряли голоса по сравнению с более технологически продвинутыми кампаниями.

Агитация на YouTube впервые была использована во время выборов в США в 2006 и 2008 годах. Исследование Карлсона и Страндберга о влиянии YouTube на финские национальные выборы 2007 года показало, что YouTube сыграл незначительную роль в выборах, предоставил возможность высказаться некоторым незначительным участникам избирательного процесса, а также позволил обычным гражданам сыграть свою роль в выборах, распространяя политическую информацию [21].

Большинство традиционных политических партий демонстрируют достаточно шаблонную картину адаптации к сетевому пространству: проявляя крайнюю осторожность, партии сходятся на модели создания сайтов, которая подчеркивает распространение информации и перенос офлайн-контента в онлайн-среду, но не использование уникальных интерактивных возможностей среды.

В целом партии слишком осторожно используют непосредственность и интерактивность новых медиа по сравнению со своими менее институционализированными политическими коллегами. Примечательно, что наиболее известные случаи проведения избирательных кампаний в Интернете касались отдельных кандидатов, а не политических партий в целом. Подъем Говарда Дина на президентских праймериз в США в 2003/04 годах, а также Но Му Хёна на президентских выборах в

Южной Корее в 2002 году, безусловно, развеял впечатление о том, что средства массовой информации "не работают" на избирателей. Однако оба кандидата вели свои электронные кампании независимо от центральных партийных аппаратов (как это обычно бывает на первичных этапах отбора), и ни один из них не считался лидером до последних этапов гонки.

Деятельности традиционных партий в сетевом пространстве также характеризуется контролируемая интерактивность. Интерактивный подход здесь в основном заключается в предоставлении контролируемой обратной связи через готовые формы или же общие адреса электронной почты. Партии, особенно крупные, обычно избегают использования опции неструктурированных дискуссий, таких как онлайн-чаты для обсуждения.

Использование социальных медиа политическими партиями стало частью их коммуникационных стратегий. В Каталонии, где около 20% пользователей Интернета получают политическую информацию через Facebook и Twitter, партии широко используют эти каналы [22].

Уменьшение количества членов современных политических партий – не единожды задокументированная тенденция. Хотя последствия для дальнейшего существования и функционирования партий могут быть не столь фатальными, как изначально прогнозировалось, такие тенденции явно угрожают легитимности партий в качестве соединяющего звена между государственными властными институтами и гражданским обществом. Кроме того, с практической точки зрения такие последствия могут привести к сокращению ресурсов – как финансовых, так и человеческих, – которые партии обычно привлекают для помощи в проведении избирательных кампаний. В попытках найти решение указанной выше проблемы партии развивают новые сети сторонников, как бы уменьшая условный барьер для вступления в партию. В основе этих усилий лежит растущая зависимость от цифровых средств коммуникации, которые помогают привлекать добровольцев, в особенности в период избирательных кампаний. В частности работа Сюзан Скэрроу посвящена исследованию многообразий форм партийного членства. Автор выделяет 6 способов вступления в партию, перечень начинается довольно привычным традиционным индивидуальным членством, часто основанном на взносах, и заканчивается виртуальным членством, которое подразумевает вступление в партию посредством веб-сайта [23]. На данный момент большинство партий так или иначе интегрировало в свою деятельность функцию политического рекрутирования посредством сетевых инструментов. Некоторые партии до сих пор придерживаются традиционной стратегии привлечения новых членов, размещая на сайте алгоритм действий для успешной регистрации. Сайты многих партий предусматривают относительно прогрессивный вариант регистрации онлайн (в данном случае физическое присутствие не требуется). Определенные партии предоставляют опцию онлайн-членства, которая обычно подразумевает возможность участия в делах партии без физического присутствия на встречах.

Интернет выступает в качестве средства, способного содействовать реализации множества целей. В основном контролируемые с помощью интернета сферы деятельности можно свести к информированию, взаимодействию с членами и внутренней организации, а также проведению кампаний. Веб-сайты активно используются для предоставления базовой информации о партии для широкой общественности. Обычно сайты партий содержат информацию об истории создания, организационных документах, новостных материалах, сайты также включают в себя контактные адреса, часто встречаются описания структуры партии и страницы для связи с общественностью. В период избирательных кампаний цифровые инструменты могут не только содействовать процессу непосредственного донесения информации до избирателей, но и адаптировать контент для конкретных групп населения. Партии также используют ИКТ для мобилизации населения и сбора добровольных пожертвований.

2.5 Выводы по Разделу 2

Становление и развитие парламентаризма обусловлено происходящими в обществе политическими, социально-экономическими, культурно-духовными изменениями. Кроме того, в процессе становления парламентаризма прослеживается закономерность, показывающая, что формирование его ведущих элементов происходит постепенно, при этом предпосылки появления нового элемента каждый раз формируются в рамках предыдущего этапа.

Постсоветский период оказал значительное влияние на формирование парламентаризма в Республике Беларусь. Этот процесс сопровождался трудностями, которые характерны для большинства государств в такой переходный период: отсутствием навыков переговорного процесса (что наблюдалось в действиях оппозиции), конфликтом между законодательной властью и Президентом, который завершился принятием изменений и дополнений к Конституции. На сегодняшний день, функционируя в системе разделения властей, белорусский парламентаризм как политический институт смог сформировать систему взаимодействия с исполнительной и судебной ветвями власти. Среди особенностей современного периода можно выделить привилегированное положение исполнительной власти в политической системе; невысокий уровень правосознания населения, следствием чего является низкий уровень популярности Национального Собрания Республики Беларусь по сравнению с уровнем популярности Президента, как государственного института.

В целом, институт парламентаризма в Республике Беларусь можно охарактеризовать, как оформленный, соответствующий общепринятому представлению о парламентаризме и открытый для дальнейшего совершенствования.

В результате рассмотрения теоретических и исторических аспектов формирования парламентаризма и форм его деятельности, в частности парламентских

слушаний, возможно, лишь уточняя достаточно качественную законодательную формулировку, предложить следующее их определение: парламентские слушания – это форма деятельности палат Национального собрания, состоящая в публичном заслушивании и обсуждении сообщений депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящемуся к компетенции палат Национального собрания, с целью формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемой теме. Основными задачами парламентских слушаний следует считать:

- обеспечение законотворческой деятельности парламента благодаря выяснению и уяснению депутатами обстоятельств, вызывающих необходимость законодательного урегулирования тех или иных общественных отношений или его совершенствования;

- содействие повышению эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления, когда законотворческое вмешательство по итогам слушаний излишне;

- вовлечение населения в участие в законотворческом процессе для обеспечения его эффективности и демократической легитимности.

Раздел 3 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА

3.1 Особенности развития местного самоуправления в цифровую эпоху

Местное самоуправление представляет собой институт, который является обязательным атрибутом правового и демократического государства. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. №108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон №108-З) «местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств». Анализ законодательной формулировки данного института позволяет сделать вывод о наличии следующих принципов в организации местного самоуправления:

1) принципа самостоятельности в принятии решений, сущность которого состоит в обеспечении реальной способности местного населения определять направления развития своего региона. Достаточно значимые полномочия определены на конституционном уровне за местными Советами депутатов. Так, согласно ст. 121 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция) «к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся: а) утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; б) установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; в) определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; г) назначение местных референдумов»;

2) принципа сочетания интересов государства и местного населения при решении вопросов местного значения. Реализация данного принципа происходит через взаимодействие местных исполнительных и распорядительных органов посредством использования процедуры согласования, утверждения и других.

Само понятие местного самоуправления в Законе №108-З определяется через категорию «форма организации и деятельности», что, на наш взгляд, является не в полной мере точным и соответствующим положениям ст. 37 Конституции, нормы которой закрепляют право граждан на участие в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через избранных представителей. Сделаем акцент на том, что на уровне Конституции используется формулировка «право граждан», в том числе и право на самоуправление, которое выступает, на наш взгляд, одной из форм реализации конституционного права, предусмотренного в ст. 37 Конституции. Соответствующие изменения целесообразно внести в ч. 1 ст. 1 Закона №108-З.

В современный период актуальным представляется вести речь о развитии местного самоуправления в условиях развития информационного общества и построения электронного государства.

Стоит отметить, что сам процесс построения информационного общества и электронного государства берет начало с 2003 года, когда было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2002 г. №1819 «Об утверждении Государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь». В дальнейшем также был принят ряд нормативных правовых актов, стимулирующих дальнейшее построение электронного государства. Сейчас действует Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016 – 2022 годы, утвержденная на заседании Президиума Совета Министров от 3 ноября 2015 г. №26.

Такого рода акты программно-целевого характера являются основанием для дальнейшей разработки национального законодательства с учетом внедрения и использования информационных технологий. В области местного управления и самоуправления были внесены отдельные изменения и дополнения в законодательство, в частности, институт электронных обращений граждан в местные органы, обязательность размещения информации об административных процедурах на официальных сайтах государственных органов в интернете (при их наличии) и другие. Ряд таких вопросов регламентирован отдельным блоком белорусского законодательства (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 апреля 2010 г. №645 «О некоторых вопросах интернет-сайтов государственных органов и организаций и признании утратившим силу постановления Совета Министров Республики Беларусь от 11 февраля 2006 г. №192»; Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. №455-3 «Об информации, информатизации и защите информации» и другое).

Споры о содержании «электронного государства» остаются актуальными до настоящего времени, сущность которого складывается, как правило, из двух преобладающих значений:

1. Электронное государство используется для обозначения государственной деятельности с помощью информационных технологий для преобразования Правительства как наиболее доступного для государства;
2. Электронное государство предполагает систему государственного управления, которая основана на появлении новых институтов в информационном обществе.

Безусловно оба вышеуказанных подхода имеют место быть. В то же время, более детальное исследование понятия цифрового государства свидетельствует о формировании неких исходных начал и положений относительно того, каким образом следует организовывать деятельность всех государственных органов.

Повсеместное использование термина «электронное государство» («цифровое государство») влечет за собой переосмысление основ конституционного строя, под

которыми понимаются главные устои общества и принципы государства, призванные служить целью для построения правового и демократического государства. В связи с тем, что весь процесс цифровизации в государственном управлении главной целью ставит упрощение доступа граждан к «диалогу» с государством, то справедливо отнести принцип «цифрового государства» в раздел «Основы конституционного строя» Конституции Республики Беларусь и закрепить данное положение при работе над новым текстом Основного Закона в условиях проведения конституционной реформы в Республике Беларусь в современный период.

На современном этапе различают следующие направления в области содержания и развития местного управления и самоуправления.

1. Важно определить содержание и понимание конкретной сферы электронного управления и самоуправления, уяснить ее специфику, выявить качественные изменения в связи с развитием киберпространства. К примеру, в Республике Беларусь стоит задача по разработке новой концепции местного самоуправления. Эксперты склоняются к тому, чтобы создавать систему электронного управления на местах с учетом развивающихся IT-технологий. В связи с этим уместно создавать различные информационные платформы, которые будут обеспечивать возможность ведения диалога с органами государственной власти на местах.

Nextdoor – удобная платформа для развития горизонтального сообщества между жителями региона.

Похожая задача поставлена и перед Российской Федерацией (далее – РФ): создать «цифровые муниципалитеты», где будет налажена система информационных каналов взаимодействия населения и представителей государственной власти. Отдельные шаги в данном направлении уже сделаны. Положительно в данной области стоит отметить действия российского Правительства, которое организывает проведение конкурсов на получение грантов по тематике «Лучшая муниципальная практика» по созданию умных городов. В ноябре 2020 г. были подведены итоги очередного такого конкурса, где лауреатами стали Архангельская область, Ставропольский край, Краснодарский край и другие. Интересным направлением по внедрению информационных технологий в РФ стало предложение специалистов ЖКХ использовать цифровые гаджеты для оценки аварийного состояния домов на местном уровне. Стоит обратить внимание и на введение цифрового контроля в Московской области (было разработано мобильное приложение «Проверки Подмосковья»). Оно позволяет в автоматическом режиме формировать задания для проведения инспекторами проверок по чек-листам, проводить фотофиксацию контролируемых объектов в формате до/после и так далее. В мобильном приложении работают более 1 200 инспекторов, которые ведут цифровой контроль во всех муниципалитетах Подмосковья.

Отметим, что отдельные элементы в нашем государстве уже функционируют. Например, законодательством Республики Беларусь об обращениях граждан предоставлено право обращения в государственные органы, государственные организации, учреждения, к должностным лицам путем подачи электронных

обращений. Такой институт в целом прогрессивен, однако в должной мере функцию диалога, посредничества он не выполняет. Подтверждением выступают статистические данные о взаимодействии населения Республики Беларусь с государственными органами и органами местного управления и самоуправления через электронные механизмы. Так, по официальным данным Национального статистического комитета Республики Беларусь за 2019 год 68,5% населения в возрасте от 6–72 лет использовали интернет ежедневно. Из них только 19% населения использовали интернет для взаимодействия с органами государственного управления [1].

2. В цифровую эпоху происходит изменение сущности основных прав и свобод. Цифровая революция формирует новые права в цифровом пространстве интернета, иных информационно-коммуникационных технологиях, придает новые, порой неожиданные, аспекты реализации основных прав и свобод гражданина. К примеру, в 2018 году в Западной Вирджинии (Соединенные Штаты Америки) американские граждане, находящиеся за пределами государства, посредством блокчейн-платформы смогли реализовать свое избирательное право. Использование блокчейн-платформ актуально рассматривать и на местных уровнях при должном развитии информационных технологий.

3. Наделение новыми требованиями органов местного управления. Ряд субъектов наделяется новыми требованиями деятельности в связи с созданием информационного пространства. В частности, одним из важнейших требований, предъявляемых к органам публичной власти, является необходимость создания ими сайтов в интернете. При этом для обеспечения максимальной реализации принципа транспарентности органов власти необходимо задействовать и сторонние ресурсы, имеющие максимальную пользовательскую аудиторию (социальные сети, мессенджеры). Новая сфера отношений (информационная) зачастую может влечь за собой ряд правовых проблем (к примеру, создание страниц в социальных сетях от лица неуполномоченных лиц, размещение на них информации и так далее). Для решения данной проблемы исследователями предлагается определенный выход: создание Цифрового реестра, в котором следует регистрировать официальные аккаунты органов государственного управления, что позволит внести ясность в правовой статус данных аккаунтов.

В этом направлении важно уделить внимание наполнению интернет-сайтов местных органов управления и самоуправления, разработать единые стандарты и привести в соответствие с ними данные ресурсы. Кроме этого, необходимо обеспечить доступ через такие сайты ко всем услугам соответствующего органа местного управления и самоуправления.

4. Значимую роль в современных условиях приобретают такие «новые» субъекты конституционно-правовых отношений, как электронные объединения. По официальным данным Министерства юстиции Республики Беларусь, по состоянию на 1 июля 2018 г. в государстве зарегистрировано 2 907 общественных объединений. Вместе с тем все большее значение приобретают различные объединения в интернете. В связи с этим происходит переосмысление, конкретизация устоявшихся социальных

отношений с помощью использования социальных сетей в интернет-пространстве. Новые коллективные субъекты, как правило, создаются с целью решения разовых вопросов, создаются на временный срок и выступают наиболее быстрым, эффективным и доступным способом участия граждан в управлении делами общества и государства. За рубежом примером может служить группа GetUp!, которая действует в Австралии. Она объединяет последователей для решения конкретных проблем австралийского общества. Движущей силой становятся ценности членов объединения, а не политические идеи. Для решения общественно важных задач проводятся кампании по сбору средств, ведется онлайн- и офлайн-деятельность, которая обязательно освещается в СМИ. Темы, которые затрагивают кампании общества, весьма обширны: экономическая открытость, экологическая справедливость, права человека, демократическая интеграция. В деятельности группы используются разные способы. В одних случаях идет сбор подписей под петицией, в других – поиск лидеров местных сообществ, которые могут организовать людей на общение с местными властями.

В частности, важной особенностью является гибкость таких образований, их мгновенная реакция и принятие решения по определенному вопросу в сфере управления обществом или государством. Это обусловлено отсутствием формальных требований к регистрации, разработке уставных документов, минимальным требованиям к структуре и численности объединения и так далее. Ярким положительным примером является эстонский опыт, когда на выборах внедрили электронное голосование, что позволило такому субъекту конституционно-правовых отношений с помощью информационных технологий реализовать свое избирательное право. В Республике Исландия советом в сети Facebook был подготовлен проект конституции с учетом более 300 предложений и комментариев, полученных в интернете.

В качестве примера электронных объединений в Республике Беларусь как субъектов конституционно-правовых отношений можно привести группы зарегистрированных пользователей на Правовом форуме Беларуси. Таковыми группами являются постоянные пользователи и юристы. Отметим, что с 2019 года Правовой форум Беларуси признан официальной диалоговой площадкой для обсуждения проектов нормативных правовых актов среди граждан и юристов. Данные изменения, связанные с принятием новой редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г №130-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», позволяют способствовать усилению демократических процессов в обществе и государстве, а также реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами общества и государства. При этом было бы разумно выносить для обсуждения также проекты решений местных органов управления и самоуправления по наиболее значимым вопросам для соответствующих административно-территориальных единиц. В связи с этим проекты таких решений целесообразно было бы выделить в отдельную рубрику (колонку) для упрощения доступа к ним для граждан.

В позитивном ключе стоит отметить права постоянных пользователей и юристов на Правовом форуме Беларуси. Так, обе группы зарегистрированных пользователей вправе выступать инициаторами возникновения отношений (наделены правом создания тем, комментариев и так далее).

Обратим внимание при этом, что важность реальной эффективности работы таких цифровых площадок будет зависеть не только от возможности обеспечения диалога между населением и местными органами власти (модель диалога «по вертикали»), однако и налаживания реальных «горизонтальных» уровней взаимодействий между жителями региона с целью обсуждения и принятия решений по обозначенному вопросу или поставленной проблеме.

Сфера цифровой реальности порождает ряд правовых проблем, обусловленных, с одной стороны, отставанием реакции законодателя на развитие общественных отношений, а с другой – недостаточной апробированностью на практике новых требований, ограничений, возможностей, доступных для субъектов конституционно-правовых отношений. Трансформации подлежат также основополагающие конституционные принципы. На первое место должны выходить следующие из них: принцип нейтралитета информационных технологий, принцип доступности информации в интернете и другие.

Деятельность органов местного управления и самоуправления в цифровую эпоху является одним из элементов создания системы электронного правительства в Республике Беларусь (E-government). E-government не следует рассматривать как своеобразный дополнительный или новый способ функционирования классического правительства, как его заменяющий или исключаящий. В данном случае речь необходимо вести о внедрении новых способов его деятельности, где ведущее место занимают информационные технологии. Корсак М.М. и Сурдо А.П. выделяют несколько направлений развития отношений в сфере E-government:

- 1) G2C – между государством и гражданами (Government-to-Citizen);
- 2) G2B – между государством и бизнесом (Government-to-Business);
- 3) G2G – между различными ветвями государственной власти (Government-to-Government);
- 4) G2E – между государством и государственными служащими (Government-to-Employees) [2, с. 88].

На наш взгляд, среди данной классификации возможных взаимодействий отсутствует еще один вариант связей между субъектами в рамках системы E-government: Local government-to-Citizen – между органами местного управления и гражданами соответствующей административно-территориальной единицы. Данный способ взаимодействия предусматривает существование диалоговых площадок органов местного управления и самоуправления с гражданами, свободный доступ к оказанию услуг соответствующего органа посредством электронных форм и так далее.

3.2 Территориальные основы организации местного самоуправления в государствах-членах СНГ

Территориальные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: 1) уровни административно-территориального устройства (три уровня в Беларуси и Италии, два уровня местного самоуправления существуют в Швеции, Дании, Нидерландах, один – в Литве и Эстонии; 2) виды территорий и категории населенных пунктов, в пределах которых осуществляется местное самоуправление; 3) порядок установления и изменения границ территорий, в пределах которых формируются органы местного самоуправления; 4) территории для осуществления форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении (избирательные округа, участки проведения местного собрания или референдума, микрорайоны для формирования органов территориального общественного самоуправления); 5) порядок изменения границ и укрупнения АТЕ (Правительством, региональными органами государственного управления или населением на референдуме).

Существуют также упрощенные подходы к трактовке территориальных основ организации местного самоуправления и административно-территориального устройства, которые сводятся к тому, что, во-первых, в соответствии с АТУ строится система местных органов общегосударственной (правительственной) администрации, представляющих правительство, различные министерства и департаменты, и иные организации и во-вторых, АТУ определяет систему выборных органов местного (муниципального) управления.

В государствах-членах СНГ в настоящее время ставится важная задача осуществить реальное взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти. Важно создать механизмы, в том числе, исходя из территориальной организации, наиболее полным образом обеспечивающих достижение диалога, реального доступа населения к решению вопросов общества и соответствующей территориальной единицы. Система органов местного самоуправления здесь построена на основе административно-территориального устройства государства.

Территориальная организация местного самоуправления обобщенным образом представлена в виде территориальных уровней, в рамках которых предусмотрено право населения участвовать в решении местных вопросов самостоятельно или через избираемые им органы.

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения, что регламентировано в ч. 1 ст. 10 Федерального

закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» .

При этом последние изменения в законодательство о местном самоуправлении закрепили на всей территории Российской Федерации двухуровневую систему организации местного самоуправления. Первый уровень - городские и сельские поселения, второй - городские округа и муниципальные районы.

В настоящий момент в отдельных государствах СНГ обозначилась тенденция к укрупнению муниципальных образований. К примеру, в Российской Федерации в 2017 году данная тенденция «получила признание» на уровне федерального законодательства. Так, 3 апреля 2017 г. был принят Федеральный закон № 62 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральным Законом предусматривается процедура объединения поселения с городским округом, сущность которой состоит в получении согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района.

В последующем, на уровне Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» предусмотрена возможность объединения нескольких населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в муниципальные и городские округа . Отдельные субъекты Федерации в скором времени отреагировали на данные изменения. В частности, в Тверской области в 2019 году создан первый муниципальный округ. В Удмуртии такого рода укрупнения планируются в 2020–2021 годах, после окончания срока полномочий действующих органов местного самоуправления. Число муниципальных образований должно планироваться сократить почти вдвое — с 333 до 180. Такие нововведения российского законодательства в целом не согласуются с нормами Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривают, по сути, ликвидацию первичного территориального уровня местного самоуправления, который предусмотрен в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации.

Если дать оценку причинам появления тенденции укрупнения муниципальных образований, то они направлены на оптимизацию территориальной организации органов местного самоуправления, что будет способствовать совершенствованию и повышению эффективности управления, сокращению административно-управленческого аппарата и затрат на его содержание, оптимизации расходов и созданию новой доходной базы бюджета, повышению инвестиционной привлекательности, развитию в целом хозяйственной, коммунальной и социальной инфраструктуры.

Согласно ч. 1 ст. 2-1 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» «местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города,

района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа». Выборным органом местного самоуправления в Казахстане является маслихат. Местное самоуправление Казахстана весьма схоже с институтом местного самоуправления в Республике Беларусь в части приоритета общегосударственных интересов на местах, что понятно исходя из таких законодательных формулировок, как «на основе интересов государства», «исходя из общегосударственных интересов», «с учетом общегосударственных интересов». Так, в соответствии с ч. 1 ст. 86 Конституции Казахстана «местные представительные органы - маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление». На основе этих же принципов организована деятельность местных Советов депутатов в Республике Беларусь.

В территориальном разрезе система органов местного самоуправления как в Казахстане, так и в Республике Беларусь имеют схожую структуру, представляя собой вертикальные уровни построения и организации их деятельности.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет территориальные основы для организации местного самоуправления в Украине. Так, согласно ч. 1 ст. 5 Закона «система местного самоуправления включает:

- территориальную громаду;
- сельский, поселковый, городской совет;
- сельского, поселкового, городского голову;
- исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета;
- районные и областные советы, представляющие общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов;
- органы самоорганизации населения» .

В области территориальной организации местного самоуправления в Украине была проведена реформа по укрупнению территориальных громад. Продолжительность поэтапного ее проведения составила практически пять лет. Так, в 2015 году был принят Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» . В соответствии с положениями данного Закона, соседние городские, поселковые, сельские советы получили право на объединение в одну громаду, в рамках которой создавался единый общий орган местного самоуправления.

Следующим этапом территориальной реформы в Украине стало принятие Верховной Радой в 2020 году новых основ территориальной организации громады, которые, в свою очередь, стали разделяться на городские, поселковые и сельские .

Интересную территориальную организацию местного самоуправления имеет Узбекистан. Так, согласно ч. 1 ст. 1 Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» «органами самоуправления в поселках, кишлаках, аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников» . При этом органы самоуправления создаются по территориальному принципу. Территории, на которых

действуют органы самоуправления, определяются по предложению граждан хокимом района, города с последующим утверждением принятого решения соответствующим Советом народных депутатов, что вытекает из положений ст. 2 данного Закона.

Местное самоуправление Туркменистана является значимым институтом конституционного права. Об этом, в первую очередь, свидетельствует выделение данного конституционно-правового института в отдельную главу Конституции Туркменистана «Местное самоуправление». Территориально местное самоуправление в Республике осуществляется на уровне городов, поселков, сел, входящих в состав районов (этрапов). В самих же районах (этрапах), так же, как и в велятах (областях), действуют представительные органы государственной власти - халк маслахаты, избираемые населением.

В соответствии со ст. 109 Конституции Туркменистана «в велятах, этрапах и городах в порядке, установленном законом, образуются местные представительные органы - халк маслахаты, члены которых избираются гражданами Туркменистана, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах». Следовательно, структурно, халк маслахаты представляют собой вертикальную систему представительных органов в зависимости от административно-территориального деления государства. Ниже представлена структура по подчиненности:

- халк маслахаты городов;
- халк маслахаты этрапов
- халк маслахаты велятов.

Представительными органами являются Генгешы. В соответствии с ч. 2 ст. 115 Конституции Туркменистана «генгешы являются представительными органами, члены которых избираются гражданами Туркменистана, проживающими в соответствующих административно-территориальных единицах» .

В соответствии со ст. 1 Закона Туркменистана «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Туркменистана, присвоения наименований и переименования государственных предприятий, организаций, учреждений и других объектов» несколько сел, объединенных между собой, образуют генгешлик. Именно генгешлик территориально образует нижнее звено местного самоуправления.

Специфическую территориальную организацию местного самоуправления имеет Таджикистан. Это государство, в котором местное самоуправление не осуществляется на уровне всех административно-территориальных единиц в государстве, а преимущественно, в поселках и селах. Так, в Законе Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» определено, что органом самоуправления посёлков и сёл является Джамоат .

В Республике Беларусь представительным органом местного самоуправления является местный Совет депутатов. В соответствии с п. 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» система Советов в Республике

Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы .

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской Совет. Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы. Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы.

В Республике Беларусь местное самоуправление создается в административно-территориальных единицах. В соответствующих единицах создаются и действуют также органы местного управления (исполнительные и распорядительные органы), территориально построенные аналогично Советам.

Вертикальная территориальная организация органов местного самоуправления определяет систему подчиненности нижестоящих территориально Советов вышестоящим. Так, согласно ч. 2 ст. 122 Конституции Республики Беларусь «решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами».

В целом, проводя анализ тенденций территориального развития местного самоуправления в государствах-членах СНГ, стоит констатировать две явно сложившиеся тенденции: а) тенденция укрупнения муниципальных образований за счет включения менее крупных в состав более крупных по численности образований; б) тенденция «дробления» территориальной организации местного самоуправления, что явилось следствием необходимости повышения реального доступа населения к решению общественно и государственно значимых вопросов на самом низшем уровне административно-территориального устройства.

Обобщая территориальную организацию местного самоуправления на уровне СНГ, следует отметить многоуровневый характер организации данного института, который непосредственным образом связан с принятым на законодательном уровне административно-территориальным устройством соответствующего государства. К примеру, в Республике Беларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок ; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования ; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул) ; в Киргизии – область, район, город, поселок (аиль) и др.

Анализ законодательства государств-участниц СНГ позволяет вывод о четко сформировавшейся тенденции об упразднении уровней АТУ.

3.3 Формы молодежного самоуправления

Анализ законодательного регулирования молодежного самоуправления, его различных форм позволяет сделать вывод о том, что зарождение данного института в современной Республике Беларусь берет свое начало с принятием Конституции Республики Беларусь 1994 года (далее – Конституция). Так, согласно части 1 статьи 1 «Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство» [1]. Кроме того, в Основном Законе в части 1 статьи 36 закреплено право на объединение, которое, в свою очередь, является хорошим отправным началом для развития демократических ценностей и идеалов, а также действенной нормой для развития гражданского общества в Республике Беларусь [1]. Действенной нормой выступает и положение части 6 статьи 32 Конституции, согласно которой «молодежи гарантируется право на ее духовное, нравственное и физическое развитие» [1].

Анализ данной конституционно-правовой нормы позволяет сделать вывод о существовании обязанности для Республики Беларусь по созданию условий, обеспечивающих проведение молодежной политики в государстве во всех сферах жизни общества. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» закрепляет в абзаце 2 части 1 статьи 1 норму, согласно которой «местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах» [2]. Следовательно, в законодательстве предусмотрен неограничительный перечень различных форм местного самоуправления, к числу которых можно отнести и разновидности молодежного самоуправления. Более ранняя история знает множество фактов существования первичных форм, источников молодежного самоуправления. Например, в советский период активными молодежными институтами были пионерские и комсомольские организации. Однако назвать такие институты в полной мере идентичными современным формам местного самоуправления не представляется возможным. Так, анализ положений Устава Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза молодежи (далее – Устав ВЛКСМ) позволяет сделать вывод о несколько иной роли такого рода организаций [3]. В частности, главной задачей комсомольских организаций являлось воспитание молодых граждан Союза в духе построения коммунистического общества, претворения в жизнь идеологии партии.

Так, в соответствии с Уставом ВЛКСМ «весь смысл своей деятельности комсомол видит в осуществлении решений партии и Советского правительства, претворении в жизнь великой Программы построения коммунистического общества в СССР» [3]. Кроме того, в Уставе ВЛКСМ было определено, что «комсомольские организации активно осуществляют предоставленное партией право широкой инициативы в обсуждении и постановке перед соответствующими партийными организациями всех вопросов работы предприятия, колхоза, учреждения, участвуют в решении Советами народных депутатов, государственными органами, профсоюзами и другими

общественными организациями вопросов воспитания, обучения, организации труда, быта и отдыха молодежи» [3]. Отметим, что одними из полномочий самого ВЛКСМ являлись в тот период «участие в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социальнокультурных вопросов, обладание правом законодательной инициативы в лице своих общесоюзного и республиканских органов» [3]. Данную норму Устава ВЛКСМ, с нашей точки зрения, можно назвать достаточно прогрессивной с закреплением демократических начал в вопросах участия в управлении делами общества и государства. В то же время государственная идеология советского периода обязывала всех субъектов государственно-правовых отношений (а в советский период данная терминология была применима к современным конституционно-правовым отношениям) точно и единообразно следовать духу коммунизма, что в достаточной мере являлось ограничительным в вопросах реализации собственных инициатив от молодых граждан. В истории также имеются примеры деятельности различных студенческих кружков середины 60-х – начала 70-х годов XIX века. Однако данные организационно-правовые формы носили в основном революционный характер.

В настоящее время можно выделить достаточно большое количество разнообразных форм молодежного самоуправления, к числу которых можно отнести следующие:

- деятельность молодежных парламентов;
- реализация различных молодежных инициатив сквозь призму диалога с органами государственной власти, особенно с органами местного управления и самоуправления;
- проведение переговоров с органами государственной власти, участие в заседаниях органов местного управления и самоуправления;
- деятельность органов студенческого самоуправления;
- проведение представителями молодежи социально значимых мероприятия в пределах Республики Беларусь.

Такая деятельность является показательной особенно на местном уровне; - представительство молодых граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в частности путем создания различных совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов, и иные формы.

Обозначенные формы молодежного самоуправления позволяют разделить их на две группы исходя из способа создания (образования):

- созданные по собственной инициативе молодых граждан (инициативы, местные молодежные собрания);
- созданные (образованные) по решению уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления (деятельность совещательных и консультативных органов, молодежные парламенты).

Воплощение в жизнь различных форм молодежного самоуправления должна основываться на реализации и гарантировании со стороны государства принципов

молодежной политики, регламентированных законодательством Республики Беларусь. Так, в соответствии со статьей 4 Закона Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» закреплено, что «государственная молодежная политика основывается на принципах:

- защиты прав и законных интересов молодежи;
- сочетания государственных, общественных интересов, прав и свобод личности в формировании и реализации государственной молодежной политики;
- обеспечения молодежи правовых и социально-экономических гарантий, компенсирующих обусловленные возрастом ограничения ее социального статуса;
- научной обоснованности и комплексности;
- гласности;
- привлечения молодежи к непосредственному участию в формировании и реализации государственной молодежной политики;
- приоритета конкурсных механизмов при реализации программ в сфере государственной молодежной политики» [4].

Представляется, что в качестве одного из важнейших принципов проведения государственной молодежной политики является принцип обеспечения непосредственного участия молодежи в ее формировании. Реализация данного нормативного положения позволит обеспечить развитие гражданского общества в Республике Беларусь на достаточно высоком уровне, поскольку вовлечение молодых граждан в процесс принятия решений, затрагивающих их интересы, служит базой для построения демократического государства с привлечением самой активной социальной общности в данный процесс.

Отметим, что на международном уровне в рамках европейского пространства необходимость обеспечить непосредственное участие молодежи в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, предусмотрена в Европейской хартии об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований (далее – Хартия об участии молодежи) [5]. Так, в пункте 35 Хартии об участии молодежи определено, что «институты участия «воплощаются» в структурах, могущих принимать различные формы в городском квартале, в городе или в деревне, а также на региональном уровне; эти структуры должны дать возможность молодежи и ее представителям стать подлинными партнерами в проведении политики, затрагивающей молодежь» [5]. Такого рода руководящие положения было бы актуально предусмотреть на уровне соглашений (конвенций, договоров) среди бывших постсоветских государств с целью повышения значимости молодежного самоуправления. На наш взгляд, активизация молодежного самоуправления позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра подходов к молодежи как отдельной социальной общности, реализация прав и инициатив со стороны которой требует признания ее в качестве активного субъекта конституционно-правовых отношений, отойдя при этом от устоявшегося подхода относительно молодежи как объекта для проведения государственной молодежной политики.

Среди обозначенных форм молодежного самоуправления стоит дать положительную оценку деятельности Молодежных парламентов при областных Советах депутатов и при Минском городском Совете депутатов в Республике Беларусь. С помощью данных структур осуществляется взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как отмечает И.Н. Гукова [6, с. 169], молодежный парламентаризм – это система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанная на создании и функционировании при органах государственной власти и местного самоуправления специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи в виде молодежного парламента, молодежного правительства, молодежной палаты, молодежного совета. При этом автор [6, с. 170] в качестве главной цели деятельности молодежных парламентов считает привлечение молодежи к активному участию в жизнедеятельности государства, разработке и реализации им эффективной молодежной политики путем представления законных интересов молодых граждан и общественно значимых идей в различных молодежных общественных консультативно-совещательных структурах. Схожую позицию занимает Ж.Т. Тумуров [7, с. 40], понимая под молодежным парламентаризмом реальный инструмент привлечения молодежи к активному участию в жизнедеятельности государства, разработке и реализации эффективной молодежной политики.

Анализируя представленные выше подходы, под молодежным парламентаризмом необходимо понимать систему особых представительных общественных молодежных структур, созданных при органах государственной власти в целях выполнения совещательной и консультативной роли в процессе принятия решений, затрагивающих права и законные интересы молодежи. Главная цель такого рода структур – максимально обеспечить учет интересов молодежи при принятии общественно значимых решений путем активизации и реального вовлечения молодежи в общественно-государственный процесс.

В настоящий момент актуальна и имеет важную научно-практическую направленность идея создания в 2018 году Молодежного парламента при Национальном Собрании Республики Беларусь. Создание Молодежного парламента при Национальном собрании Республики Беларусь, на наш взгляд, необходимо понимать, как образование определенной структуры при Совете Республики, которая будет выполнять совещательные и консультативные функции в процессе принятия законов, затрагивающих интересы молодежи. Данная палата будет являться представительным республиканским общественным молодежным органом, выборы в который будут происходить многоступенчатым путем (путем выборов в Молодежные парламенты при областных Советах депутатов, Минском городском Совете депутатов, а затем на заседаниях последних будет происходить выдвижение кандидатур в Молодежный парламент при Совете Республики).

Вполне обоснованным при этом следует назвать необходимость закрепления в законодательстве Республики Беларусь понятия «молодежный парламентаризм». На

основании этого считаем необходимым дополнить часть 1 статьи 1 Закона Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» абзацем четвертым и изложить норму в следующей редакции: «молодежный парламентаризм – одна из форм молодежного самоуправления, представляющая собой создание определенных структур совещательного и консультативного характера при органах государственной власти и местных Советах депутатов, целью которых является обеспечение представительства молодых граждан в процессе принятия государственно и общественно значимых решений, затрагивающих интересы молодежи». Отдельного исследования требуют вопросы участия молодежи в государственной жизни на местном уровне, где не предусмотрено создание молодежных парламентов при городских (районных) Советах депутатов. Как отмечает Н.А. Самохвалов, «на местном уровне такие структуры значительно ближе к молодым гражданам, что в перспективе позволит им стать реальным аккумулятором идей молодежи и содействовать реализации молодежной политики на муниципальном уровне» [8, с. 25]. В связи с этим считаем возможным снизить возраст граждан для участия в местном собрании до 17 лет по вопросам, затрагивающим права и законные интересы молодежи. На основании этого предлагается внести следующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях»: часть первую статьи 14 Закона Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях» после слов «достигшие 18 лет» дополнить словами «(17 – по вопросам, затрагивающим права и законные интересы молодежи)».

На наш взгляд, возрастная граница в 17 лет позволит молодым гражданам принимать осознанные и государственно значимые решения, затрагивающие права и законные интересы молодежи. Немаловажное значение имеют вопросы касательно представительства молодежи на местном уровне путем создания совещательных и консультативных органов (кроме молодежных парламентов). В настоящий момент создание такого рода органов из представителей молодых граждан не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. Показательной в этом ключе следует считать норму Хартии об участии молодежи, закрепляющую институт «молодежного делегата» [5]. Так, согласно пункту 37 Хартии об участии молодежи «для обеспечения “представительства” молодежи в институциональных структурах муниципалитетов и в региональных образованиях необходима должность “молодежного делегата” в административных структурах на местном или региональном уровнях» [5].

Кроме этого в Хартии об участии молодежи закреплено, что «там, где эта практика не внедрена, муниципалитеты и региональные образования изучают в рамках действующего местного законодательства условия для создания такой должности для представителя, предложенного, например, от молодежных объединений» [5]. Подобную практику возможно внедрить и в Республике Беларусь. При этом белорусское законодательство «позволяет» ввести такого рода норму. Так, согласно статье 37 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» определено, что «наряду с предусмотренными настоящим Законом формами прямого

участия граждан в государственных и общественных делах местное самоуправление может осуществляться и в иных формах, не противоречащих законодательству» [2]. Создание совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов позволит обеспечить непосредственное участие молодежи в процессе принятия решений, затрагивающих интересы молодых граждан. Возможно предусмотреть в законодательстве порядок созыва таких органов при необходимости (в случае рассмотрения «молодежного вопроса»). Кроме того, в случае образования совещательных органов из представителей молодых граждан, будет эффективна реализация их конституционного права на обращение в государственные органы. Здесь речь идет об органах прокуратуры. Подача обращения от совещательного органа, уже само по себе, обращает на себя внимание больше, чем просто, к примеру, от 2–3 человек. Вместе с тем не исключаем и возможность привлечения к процессу рассмотрения «молодежного вопроса» и представителя общественного молодежного объединения, действующего на соответствующей территории. Отметим, что установление правовой основы для деятельности совещательных и консультативных органов при местных Советах депутатов не потребует разработки отдельного законодательства. Вполне достаточно внести отдельные положения в регламентирование порядка работы сессий местного Совета депутатов. В частности, одним из возможных путей предлагается внесение изменений и дополнений в статью 12 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» путем внесения в статью 12 части 11 нормы следующего содержания: «При рассмотрении на сессии Совета вопросов, затрагивающих права и законные интересы молодежи, обеспечивается участие совещательных органов из представителей молодых граждан и (или) представителя молодежного общественного объединения, действующего на соответствующей территории». Не исключаем и иные варианты реформирования законодательства о местном самоуправлении в данном направлении.

Еще одним действенным институтом молодежного самоуправления может стать инициатива молодых граждан по принятию решений Совета. Данная форма местного самоуправления предусмотрена законодательством Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. В соответствии с частью 1 статьи 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» «граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений» [2]. Отметим, что до настоящего времени в законодательстве Республики Беларусь отсутствует порядок реализации такой инициативы гражданами. На наш взгляд, можно предложить определенный порядок реализации данного института, суть которого будет схожей с порядком реализации гражданами законодательной инициативы, но с учетом специфики данного вида инициативы. Начало такого процесса будет происходить с установления требований об образовании инициативной группы в определенном

составе – количестве человек. При этом учет количества должен быть установлен в процентном соотношении с численностью населения, проживающего на соответствующей территории, а не путем фиксированного количества. Такое требование будет способствовать реализации принципа справедливости в праве с учетом неравномерности расселения населения по территории Республики Беларусь. Регистрация инициативной группы должна происходить в том Совете, в который будет вноситься предложение о принятии решений.

3.4 Выводы по Разделу 3

Результатом проведенного исследования стали обоснованные предложения по развитию местного самоуправления в условиях цифровизации общества и государства. К числу таковых необходимо относить следующие:

1) наделение новыми требованиями органы местного самоуправления в связи с внедрением информационных технологий, к примеру, качественное ведение официальных сайтов, позволяющих реализовывать право граждан на доступ к информации;

2) признание значимости и реальности деятельности новых форм местного самоуправления – электронных объединений граждан в Интернете;

3) внедрение новой формы взаимодействия Local government-to-Citizen – между органами местного управления и самоуправления и гражданами соответствующей административно-территориальной единицы.

Обобщая территориальную организацию местного самоуправления на уровне СНГ, следует отметить многоуровневый характер организации данного института, который непосредственным образом связан с принятым на законодательном уровне административно-территориальным устройством соответствующего государства. К примеру, в Республике Беларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок ; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования ; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул) ; в Киргизии – область, район, город, поселок (аиль) и др.

Анализ законодательства государств-участниц СНГ позволяет вывод о четко сформировавшейся тенденции об упразднении уровней АТУ. Основу правового регулирования молодежного самоуправления в Республике Беларусь представляет достаточно большой пласт нормативных правовых актов, главными из которых следует назвать Конституцию, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении», Закон Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» и др. Основными формами молодежного самоуправления в Республике Беларусь следует считать: органы студенческого самоуправления; реализацию различных инициатив представителями молодежи; молодежный парламент; представительство молодых граждан на уровне местных Советов депутатов и др.

Раздел 4 КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА

4.1 Формы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды

Результативность решения проблем, связанных с охраной окружающей среды, во многом связана с координацией совместных усилий государственных органов и общественных объединений, без помощи которых достаточно сложно обеспечить решение целого комплекса социальных и экономических проблем. Необходимость участия общественности в сфере охраны окружающей среды проявляется достаточно четко, поскольку данная сфера затрагивает интересы широкого круга лиц. Концентрация участия общественности в решении задач, касающихся окружающей среды, завоевавшая в последние годы прочные позиции среди господствующих политических и правовых течений, стала важным элементом многих регулирующих систем в области охраны окружающей среды в мире в целом. Отчасти это обусловлено и тем, что «участие общественности способно привлечь очень разные мнения о том, что неверно в регулировании окружающей среды» [1, с. 87].

Конституция Республики Беларусь, а именно статья 46, предоставляет гражданам возможность принимать участие в деятельности по улучшению состояния окружающей среды и реализации конституционного права на благоприятную окружающую среду. Необходимо напомнить, что в настоящий момент в Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» не закрепляется такой вид контроля как общественный экологический контроль. Такие изменения были внесены Законом Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам охраны окружающей среды и природопользования» от 22 января 2013 года №18-З [2], посредством которого законодатель решил отказаться от такого вида контроля. До 2013 года в статье 95 Закона «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 года №1982-ХП [3] был предусмотрен такой вид контроля.

Однако говорить о полном отсутствии права общественности на реализацию своего конституционного принципа не приходится. В Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» были внесены изменения, которые касаются общественных экологов, общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, доступа к экологически значимой информации. Для того, чтобы общественный экологический контроль стал эффективным инструментом по реализации конституционного права человека на благоприятную окружающую среду, необходимо, чтобы общество проявляло гражданскую активность. Высокий общественный интерес к проблеме загрязнения окружающей среды можно наблюдать в зарубежных государствах, где создаются и действуют различные организации, осуществляющие общественный экологический контроль.

К настоящему времени в США накоплен опыт привлечения общественности к решению экологически значимых проблем. Общественность оказывает значительное влияние на развитие права и процессы его реализации. В целом, в США политика в области охраны окружающей среды исходит из широкого вовлечения граждан и общественности в решение экологически значимых проблем, для этого имеется законодательная база и реальные практические возможности [4, с. 20]. Так, в процессе получения разрешения на обращение с опасными отходами, участвует общественность. Предприятие получает лицензию на переработку, хранение и захоронение отходов до начала строительства установки и затем продлевает ее каждые 10 лет. Агентство по охране окружающей среды США разработало «Руководство для общественности по участию в процессе получения лицензии на обращение с опасными отходами и считает, что основными возможностями участия являются: публичное обсуждение, период рассмотрения и сбора отзывов, общественные слушания [5, с. 87].

Одним из ярких примеров широкого участия общественности в сфере охраны окружающей среды могут служить публичные слушания как один из обязательных элементов процедуры размещения экологически значимых объектов в США. Общественность привлекается даже в процесс уничтожения вооружения.

Можно привести достаточно яркий пример такого участия: в штате Калифорния располагается авиабаза ВМФ США Моффет. Шесть основных объектов базы, в том числе расположенный в этом районе обширный водоем, были загрязнены токсичными летучими органическими соединениями. Загрязнение водоема ставило под угрозу не только местные источники питьевой воды, но и весь район бухты Сан-Франциско, а также окружающие город болотные экосистемы [6, с. 22]. Факт загрязнения окружающей среды вызвал волну социального недовольства, население, средства массовой информации обвиняли руководство авиабазы в допущенных нарушениях. Все это привело к тому, что командующий авиабазой учредил Техническую комиссию по изучению данного вопроса, в состав которой вошли кадровые военные, представители государственных органов, местные жители, участники общественных организаций. Кроме того, командующий развернул активную работу с местным населением, наладил регулярную публикацию и распространение информации [6, с. 25]. Данный пример свидетельствует о том, что вовремя выстроенный диалог с общественностью, во-первых, поможет избежать конфликтов между властями и местным населением, во-вторых, найти приемлемое для всех заинтересованных сторон решение возникшей проблемы.

Также Министерство обороны США объявило об учреждении реабилитационных консультативных советов, которые призваны содействовать «налаживанию диалога между военными объектами и заинтересованными гражданскими лицами, а также двусторонней связи между государственными органами, ответственными за принятие решений, и обществом в целом» [6, с. 24]. Реабилитационные консультативные советы были учреждены Инструкцией утвержденной Министерством обороны США и Агентством по охране окружающей среды. В соответствии с данной инструкцией,

военные должны вовлекать население, проживающее вблизи от закрывающихся военных баз, в реализацию программ экологической реабилитации посредством предоставления доступа к информации, а также возможности высказывать свои замечания.

Военная сфера достаточно закрыта для доступа общественности к информации. В Республике Беларусь в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об оружии» от 13 ноября 2001 года № 61-З в статье 20 установлено, что порядок уничтожения оружия и боеприпасов осуществляются в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь [7]. А в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 30 августа 2002 года № 473 «О мерах по совершенствованию регулирования оборота боевого, служебного, гражданского оружия и боеприпасов к нему на территории Республики Беларусь» с пунктом 82 где установлено, что оружие и боеприпасы уничтожаются в порядке, устанавливаемом Министерством внутренних дел, если иное не определено законодательными актами [8]. Вовлечение общественности и предоставление экологически значимой информации не осуществляется.

Общественный экологический контроль является важным инструментом обеспечения реализации прав и свобод граждан в данной сфере, поскольку:

- общественный экологический контроль позволяет оценивать и сопоставлять экологические показатели предприятий, экологическую безопасность продукции;
- обеспечивать свободу доступа общественности к экологически значимой информации;
- увеличивать давление со стороны общественности и средств массовой информации для соблюдения требований действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды;
- способствует налаживанию партнерских связей между предприятиями, государственными органами и общественностью.

Одним из условий обеспечения надлежащего общественного экологического контроля является доступ к экологически значимой информации. На международном уровне основополагающим документом, закрепляющим правовой статус гражданина в сфере охраны окружающей среды, является Орхусская конвенция. После ее ратификации начался процесс по внесению изменений в действующее национальное законодательство с целью имплементации положений Орхусской конвенции. Так, 21 декабря 2007 года был принят Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда», в котором закреплялось определение экологической информации, основания доступа к такой информации. В Законе Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» содержатся общие положения, регулирующие порядок распространения и доступа к информации [9]. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», запрос о предоставлении экологически значимой информации может быть предоставлен без пояснения своей

заинтересованности в ней, однако в Законе Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» установлено, что в определенных случаях может быть отказано в предоставлении информации, если она непосредственно не связана с защитой прав и законных интересов лица, обратившегося за такой информацией. Таким образом, существует противоречие норм, которое необходимо устранить внесением изменений в законы путем установления единых условий доступа к информации.

Ограничения с предоставлением экологически значимой информации установлены не только Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», но и Законом Республики Беларусь «О коммерческой тайне», Законом Республики Беларусь «О государственных секретах», Законом Республики Беларусь «Об авторском праве и смежных правах» и другими нормативными правовыми актами. Представители некоммерческих неправительственных организаций (НПО) сообщают о случаях, когда форма, объем или содержание представляемой информации не соответствовали запрошенным, об отказе в предоставляемой информации на том основании, что она не является экологической информацией, а также об отказах в предоставлении экологической информации со ссылкой на Закон Республики Беларусь «О коммерческой тайне» [10, с. 95]. Существуют и случаи, когда экологическая информация обозначается как «служебная информация ограниченного распространения». Такую формулировку делает возможным постановление Совета Министров от 12 августа 2014 года № 783 «О служебной информации ограниченного распространения», в котором закрепляется положение о том, что признать информацию таковой возможно для любого вида информации, распространение которой может нанести вред национальной безопасности, общественному порядку, морали, правам, свободам и законным интересам граждан, их чести и достоинству, личной и частной жизни, а также правам и законным интересам юридических лиц и организаций, осуществляющих свою деятельность без образования юридического лица [11]. Таким образом, существуют механизмы «сокрытия» экологически значимой информации под грифом «коммерческая информация», «служебная информация ограниченного распространения», что также существенно затрудняет доступ общественности к получению необходимой им информации.

Так как на данный момент в Республике Беларусь центральным нормативным правовым актом, обеспечивающим участие общественности в сфере экологических отношений, является Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», то, соответственно, реформирование законодательства в данной области необходимо начать с него. На наш взгляд, целесообразно включить в статью 1 Закона определение понятия «общественность» в контексте Орхусской конвенции, которое бы звучало следующим образом: «Общественность – это один гражданин, инициативные группы граждан, общественные объединения, юридические лица, их ассоциации, обладающие правами на решение вопросов, связанных с окружающей средой». Соответственно отдельно необходимо установить перечень прав и обязанностей, которыми обладает

общественность на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Однако принцип Орхусской конвенции о доступе к правосудию до сих пор не имплементирован в национальное законодательство. Основной целью статьи 9 Орхусской конвенции является укрепление доступа к экологической информации, процесса принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды [13].

Доступ к правосудию означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по разбору жалоб, связанных с нарушением Орхусской конвенции. Процедура доступа к правосудию должна быть справедливой, беспристрастной, своевременной и не связанной с высокими затратами. Необходимо обеспечить доступ общественности к процедуре рассмотрения жалоб на отказ или неправомерное непредоставление экологически значимой информации. На наш взгляд, возможно обеспечение нарушенного права гражданина либо в судебном порядке (с уменьшением финансовых затрат), либо путем создания беспристрастного незаинтересованного органа, рассматривающего дела, связанные с доступом к информации. Например, в 1978 году во Франции была учреждена Комиссия по доступу к административным документам (КАДА). КАДА является независимым административным органом, рассматривающим данную категорию дел и прежде, чем подать жалобу в суд необходимо рассмотреть дело в данном квазисудебном органе. Обязательное требование пункта 1 статьи 9 Орхусской конвенции это обязательность вынесенного решения [13]. Так как подача жалобы в суд может занимать много времени и сопряжена со значительными расходами, то создание такого независимого органа является вполне обоснованным.

Еще одна форма участия граждан в принятии экологически значимых решений связана с возможностью вступить в состав общественных экологов. Данный институт пришел на смену общественному инспектору охраны природы в 2013 году, в связи с изменением Закона Республики Беларусь «Об окружающей среде» в части отказа от такого института как общественный экологический контроль. Субъектами общественного экологического контроля являлись граждане, общественные инспекторы охраны природы и общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды. Однако, исключив общественный экологический контроль, законодательством сохранена возможность деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира. Так, в «Положении о деятельности общественных инспекторов охраны животного и растительного мира» (далее – Положение о деятельности общественных инспекторов), утвержденного Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2009 года № 688 в главе 4 установлен достаточно широкий перечень прав и обязанностей, которыми они обладают. В пункте 22 Положения о деятельности общественных инспекторов установлено право общественных инспекторов принимать участие совместно с должностными лицами Государственной инспекции в проведении проверок субъектов хозяйствования, в проведении полевых контрольных мероприятий [12]. Таким образом, за данным субъектом закреплена возможность осуществления

общественного экологического контроля, хотя данная форма участия граждан не может реализовываться в виду отказа от нее законодателя. На наш взгляд, целесообразно восстановление такого института как общественный экологический контроль на уровне Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», Наличие данного института позволит общественности в полной мере реализовать свое право на благоприятную окружающую среду.

4.2 Формы общественного контроля за судебной деятельностью

В современных условиях развития белорусской государственности формируется особая модель взаимодействия государства и гражданского общества, основанная на принципах взаимодействия, результативности и подотчётности. В качестве важнейшего принципа государственного управления сегодня выступает категория транспарентности явлений и процессов, происходящих в обществе и государстве. Для полноценной реализации данного принципа необходимо наличие определенных условий, объективных предпосылок и элементов, указывающих на формирование гражданского общества.

Транспарентность в деятельности органов государственной власти и управления, в том числе в судебной деятельности, может быть обеспечена различными способами. В качестве одного из способов выступает общественный контроль, отличительными особенностями которого являются:

- социально-правовая природа, то есть осуществление контроля в интересах и от имени общества;
- независимость от институтов государственной власти и управления;
- доступность для всех желающих;
- осуществление контроля не только в рамках законности, но и по мотивам целесообразности;
- невысокая степень правовой регламентации;
- нерегулярная основа его осуществления;
- преимущественно рекомендательный характер решений, принимаемых субъектами контроля.

Законодательная регламентация понятия «общественный контроль» в Республике Беларусь отсутствует. Однако нормы отдельных нормативных правовых актов позволяют говорить о наличии института общественного контроля в самых разнообразных сферах: в природоохранной сфере [1], в сфере защиты трудовых прав граждан [2], охраны историко-культурного наследия [3], деятельности органов внутренних дел [4], противодействия коррупции [5].

Несмотря на давнюю историю и сложившиеся традиции участия населения в деятельности суда на белорусских землях, сегодня такая деятельность ограничивается указанием на возможность участия граждан в деятельности суда по осуществлению правосудия в качестве народных заседателей (стст. 9 и 133 Кодекса Республики

Беларусь «О судеустройстве и статуте судей»). В процессуальных кодексах Республики Беларусь имеются положения, косвенно указывающие на возможность участия граждан в деятельности суда. Так, в ГПК Республики Беларусь внесены изменения и дополнения, касающиеся порядка и условий участия в судебном заседании путем использования систем видеоконференцсвязи; в статье ст. 364 УПК Республики Беларусь закреплено право на обжалование судебных решений. Таким образом, на наш взгляд, в Республике Беларусь формы участия граждан в судебной деятельности характеризуются большим разнообразием, что позволяет говорить о наличии института общественного контроля в данной сфере. В судеустройственном законодательстве Республики Беларусь институт общественного контроля за судебной деятельностью пока не нашел своего отражения. В этой связи представляется целесообразным осуществить классификацию форм общественного контроля применительно к сфере судебной деятельности в Республике Беларусь по различным основаниям. Так, по периоду возникновения формы участия населения в деятельности суда можно разделить на:

- существовавшие ранее формы («копный» суд в ВКЛ);
- традиционные (классические) формы возникли достаточно давно, но не утратили своей значимости до настоящего времени (институт присяжных заседателей в Российской империи, суд шеффенов в Германии, суд ассизов в Англии);
- современные формы появились сравнительно недавно, во многом благодаря использованию информационно-коммуникационных технологий в судебной деятельности (участие в судебном заседании посредством видеоконференцсвязи).

По правовой природе осуществления общественного контроля за судебной деятельностью можно разделить на:

- институциональный контроль, предполагающий наличие устоявшихся элементов его осуществления (взаимодействие судов со средствами массовой информации; наличие в судах телефонов доверия; осуществление приема граждан в судах, гласность судебного разбирательства);
- процессуальный контроль, который предполагает наличие процессуальных механизмов его осуществления (институт обжалования (опротестования) судебных решений).

По субъектному составу:

- контроль, осуществляемый субъектами, специально созданными для этой цели (органы судейского сообщества);
- контроль, осуществляемый иными субъектами, не обладающими специальными полномочиями (граждане в открытом судебном заседании);
- контроль, осуществляемый единолично субъектом контроля;
- контроль, осуществляемый коллегиально (граждане, участвующие в выездном судебном заседании; народные заседатели).

По характеру полномочий субъектов общественного контроля:

- императивный характер контроля, выражающийся в том, что решения, выносимые субъектом контроля, обязательны для исполнения всеми субъектами, в отношении которых они вынесены;

- диспозитивный характер контроля проявляется в том, что решения, вынесенные субъектом контроля, имеют рекомендательный характер и должны учитываться уполномоченным субъектом при принятии соответствующих решений.

По объему полномочий субъектов общественного контроля:

- непосредственные полномочия по осуществлению общественного контроля и принятию мер воздействия (обсуждение того или иного судебного решения на сайте суда; участие населения в социологических опросах по вопросам судебной деятельности);

- опосредованная форма осуществления общественного контроля и принятие мер воздействия путем сообщения в уполномоченные органы и учреждения (обжалование судебных решений).

По времени осуществления:

- предварительный контроль проводится с целью недопущения нарушений законодательства и имеет предупредительный характер (обжалование (опротестование) судебных решений);

- текущий контроль осуществляется в процессе повседневной деятельности подконтрольного объекта (формирование банка данных судебных решений);

- последующий контроль проводится с целью проверки фактического выполнения ранее предписанных решений и действий.

По основаниям и источнику инициирования:

- прямое указание на участие населения в судебной деятельности в нормативных правовых актах (п. 3 ст. 32 УПК Республики Беларусь – институт народных заседателей);

- волеизъявление граждан (право любого лица, достигшего 16-летнего возраста, присутствовать в открытом судебном заседании).

Наибольший интерес с точки зрения демонстрации разнообразия форм общественного контроля за судебной деятельностью вызывает его анализ в позиций процесса институционализации, в основу которого положены такие системообразующие признаки как форма выражения общественного контроля и статус контролируемых субъектов. Так, по данному основанию можно выделить внешний, внутренний и смешанный (гибридный) общественный контроль.

Внешний контроль за деятельностью суда и иных правоохранительных органов является самым объемным по содержанию и характеризуется наибольшим разнообразием форм его осуществления. Внешний контроль осуществляется на нерегулярной основе (по мере необходимости) независимыми субъектами (гражданами, общественными объединениями, организациями, иными лицами), деятельность которых непосредственно не связана с осуществлением судебной власти в государстве и функционированием судебной системы.

Согласно Модельному закону СНГ «Об общественной экспертизе», под общественной экспертизой нормативных правовых актов понимается деятельность уполномоченных органов, организаций и граждан (общественных экспертов), связанная с анализом решений органов государственной власти, органов муниципального управления, общественных организаций и иных лиц, влияющих на реализацию прав граждан и осуществление их обязанностей, а также с оценкой последствий принятия указанных решений, затрагивающих интересы граждан, общества и государства [6].

В Республике Беларусь понятие общественная экспертиза нормативных правовых актов традиционно употребляется в связи с регулированием отношений в сфере охраны окружающей среды [7]. Однако правовое поле осуществления общественной экспертизы является более обширным, затрагивающим вопросы общественной безопасности, правопорядка, социальной защищенности граждан и др. Поэтому в нашем государстве представляется целесообразным расширить границы общественной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе на судебную деятельность и деятельность иных правоохранительных органов.

Одной из форм осуществления внешнего общественного контроля за судебной деятельностью является организация и поддержание судом так называемой «обратной связи» с населением посредством использования информационно-коммуникационных технологий. К примеру, система электронных обращений в суд, предполагающая определение единого порядка электронных обращений с возможностью уведомления о получении обращения адресатом; опубликование судами своих решений либо создание банка данных судебных решений, благодаря которому судебные решения приобретают статус своеобразного регулятора общественных отношений. Во многих зарубежных государствах на сайтах судов существуют так называемые «коллекции судебной практики», где размещаются все решения, вынесенные судом.

Внутренний контроль за судебной деятельностью осуществляется, как правило, на постоянной основе с определенной периодичностью и связан с контролирующей деятельностью субъектов, прямо или косвенно задействованных в судебной деятельности и осуществлении правосудия.

Объективным выражением внутреннего контроля за судебной деятельностью выступают органы судейского сообщества, поскольку в состав данных органов, помимо профессиональных судей, могут входить и иные лица. Весьма важным является появление в Кодексе Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей соответствующего раздела. В.Н. Бибило указывает на то, что «сам факт функционирования судейского сообщества свидетельствует о демократических преобразованиях в обществе, причастности самих судей к упрочению организационно-правовых гарантий судебной власти» [8]. Так, по законодательству Республики Беларусь в состав квалификационной коллегии судей могут быть включены ученые-юристы, иные специалисты в области права, в полномочия которых входит: проведение (вне)очередной аттестации судей; рассмотрение заявлений о зачислении

кандидатом в судьи, постановлений о возбуждении дисциплинарного производства; принятие решений об освобождении судей от должности; осуществление выездных заседаний коллегии в нижестоящие суды для изучения дел, рассматриваемых судьями, которым предстоит очередная аттестация, для контроля за соблюдением судьями культуры правосудия, для анализа жалоб непроцессуального характера, для проведения проверок выполнения судьями рекомендаций, полученных от квалификационной коллегии судей по результатам аттестации, соблюдения судьями норм служебной этики и др. [9].

Наиболее полно внутренний контроль выражается в форме непосредственного участия граждан в отправлении правосудия. В Законе Республики Беларусь от 13 января 1995 г. № 3514-ХП «О судоустройстве и статусе судей» был установлен институт присяжных заседателей по гражданским и некоторым уголовным делам. В соответствии со статьей 8 указанного Закона, суд должен был рассматривать дела по первой инстанции в составе одного судьи и коллегии из семи присяжных заседателей о преступлениях, за совершение которых предусматривалось наказание в виде смертной казни, если обвиняемый не признавал себя виновным и требовал рассмотрения дела судом присяжных. Однако в новом УПК Республики Беларусь было принято решение вернуть действовавший ранее институт народных заседателей. На сегодняшний день, согласно в ст. 9 Кодекса Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей», данная форма участия граждан в осуществлении правосудия является единственной законодательно закрепленной формой.

Представляется, что одной из форм внутреннего контроля за судебной деятельностью должен стать мониторинг общественного мнения самих судей и работников суда при планировании и организации судебной деятельности, а также в целях повышения демократизма и совершенствования процесса судебного управления [10, с. 99].

Смешанный (гибридный) контроль за судебной деятельностью сочетает в себе признаки как внешнего, так и внутреннего контроля. Так, Научно-консультативный совет при Верховном Суде Республики Беларусь (далее – Совет) по составу и по выполняемым функциям, можно отнести к смешанным формам общественного контроля за судебной деятельностью. В состав Совета входят судьи и представители научной общественности. Совет взаимодействует с научными организациями, вузами, экспертными советами; содействует укреплению контактов Верховного Суда Республики Беларусь с научной общественностью, освещению деятельности Верховного Суда Республики Беларусь в научных публикациях [11].

Правовая природа института обжалования судебных решений, приговоров и иных судебных постановлений, предусмотренного ч. 3 ст. 115 Конституции Республики Беларусь, также сочетает в себе признаки внешнего (возможность подачи жалобы любым участником уголовного судопроизводства на решение суда первой инстанции) и внутреннего (контроль со стороны вышестоящей судебной инстанции за решением суда первой инстанции) общественного контроля.

К гибридным формам общественного контроля можно отнести проведение выездных судебных заседаний, поскольку, с одной стороны, на судебном заседании присутствуют граждане-работники соответствующего предприятия, учреждения, учащиеся школ, вузов и т.д., с другой стороны, контроль осуществляется непосредственно судьей, в функции которого входит обеспечение процессуального порядка в судебном заседании.

Институциональным выражением гибридного контроля за судебной деятельностью выступают также международные и наднациональные органы и учреждения, неправительственные организации, созданные и функционирующие, как правило, в рамках межгосударственных образований. Так, Советом Европы были созданы разнообразные организации, содействующие развитию общедемократических принципов, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека. В сфере судебной деятельности к таким организациям относятся Консультативный совет европейских судей, Комиссия по эффективности правосудия, Консультативный совет европейских прокуроров, которые в той или иной степени участвуют в реализации механизмов контроля за процессами, происходящими в сфере осуществления правосудия. Так, Консультативный совет европейских судей (Consultative Council of European Judges) состоит из судей и способствует распространению идей независимости, верховенства и легитимности судебной власти посредством проведения заседаний и принятия соответствующих Заключений.

4.3 Участие граждан в деятельности суда на современном этапе

Начало 90-х гг. XX века ознаменовались необходимостью построения в Республике Беларусь самостоятельной и независимой судебной власти и системы правоохранительных органов. В этой связи было принято решение о проведении судебно-правовой реформы, основные положения которой впоследствии были сформулированы в Концепции судебно-правовой реформы Республики Беларусь. Положения Концепции не носят императивного характера, а лишь закрепляют общие идеи и указывают на намерения по преобразованию деятельности всей системы юстиции. Поскольку Концепция принималась в условиях преобразования всех сфер государственной и общественной жизни, то цели судебно-правовой реформы были сформулированы в ней достаточно широко и абстрактно, что, впрочем, обосновано, принимая во внимание динамичность процессов, происходивших в то время во всех сферах жизнедеятельности. В частности, главной целью судебно-правовой реформы провозглашалось создание правовой системы, способной обеспечить функционирование правового государства. И действительно, в Концепции нашли отражение такие прогрессивные идеи как создание специализированных судов (по делам несовершеннолетних, семейных, административных судов), института мирового судьи и др. В Концепции также указывалось на необходимость и возможность общественного участия в деятельности

суда по осуществлению правосудия. Однако, по сравнению с советским периодом, формы такого участия не отличались большим разнообразием.

В качестве основного начала функционирования судебной системы Концепция предусматривала участие народа в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей (п. 2.3) и определяла суд присяжных как «наиболее демократичную форму отправления правосудия, выработанную цивилизацией и обеспечивающую независимость и самостоятельность суда». Потребность же введения института присяжных заседателей, ликвидированного Декретом № 1 «О суде» в 1917 г., объяснялась «необходимостью расширения реального участия населения в судебной деятельности, привнесения в нее житейского здравого смысла и народного опыта, милосердия и справедливости» [1]. Поскольку, согласно Концепции, к юрисдикции суда присяжных относятся, как правило, уголовные дела о преступлениях, по которым обвиняемому грозит суровая мера наказания и он не признает себя виновным, то Концепция акцентировала внимание и на том, что суд присяжных – это еще и важная гарантия прав человека, обвиняемого в совершении преступления.

Авторы Концепции предлагали для начала ограничиться минимальным числом присяжных в количестве 7–9 человек, а участие в рассмотрении дел в качестве присяжного заседателя предлагали сделать общегражданской повинностью, которая бы выступала одновременно «в качестве одной из действенных форм повышения уровня правосознания народа, смягчения нравов в обществе, воспитания уважения к личности» [1].

В соответствии со статьей 10 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (введенного в действие с 1 апреля 1961 г. и действовавшего до 1 января 2001 г.), во всех судах дела о преступлениях, за совершение которых предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или смертная казнь, рассматривались по первой инстанции коллегиально в составе судьи и двух народных заседателей. Законом Республики Беларусь от 13 января 1995 г. «О судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь» (далее – Закон) вместо института народных заседателей был введен институт присяжных заседателей. В соответствии со статьей 8 указанного Закона, суд должен был рассматривать дела по первой инстанции в составе одного судьи и коллегии из семи присяжных заседателей о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде смертной казни, если обвиняемый не признавал себя виновным и требовал рассмотрения дела с участием присяжных заседателей. В остальных случаях уголовные дела должны были рассматриваться единолично судьей или коллегиально в составе трех профессиональных судей. Положения указанного Закона в части рассмотрения уголовных дел судом с участием присяжных заседателей должны были быть введены в действие с 1 января 2000 года в связи с принятием нового УПК Республики Беларусь. Однако изменения и дополнения в процессуальное законодательство Республики Беларусь по данному вопросу не вносились. В целях устранения коллизии между Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь и Законом, Декретом Президента Республики Беларусь от 3 февраля 2000 г. № 4 «О коллегиальном рассмотрении уголовных дел в судах» было установлено, что коллегиальное рассмотрение

уголовных дел во всех судах по первой инстанции осуществляется в составе судьи и двух народных заседателей в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь. И уже в ст. 32 нового УПК Республики Беларусь, вступившего в силу с 1 января 2001 г., было закреплено коллегиальное рассмотрение по первой инстанции в составе судьи и двух народных заседателей дел о преступлениях, за которые уголовным законом предусматривается наказание свыше десяти лет лишения свободы или смертная казнь, а также о преступлениях несовершеннолетних. Таким образом в судебной системе Республики Беларусь был сохранен институт народных заседателей.

Конституционный Суд в своем решении от 17 апреля 2001 г. «О порядке формирования состава народных заседателей» отметил, что «участие граждан Республики Беларусь в качестве народных заседателей при осуществлении правосудия по уголовным делам является одной из форм реализации власти народом (ст. 3 Конституции), важнейшим элементом демократического правового государства, дополнительной гарантией защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса [2].

В настоящее время правовой статус народных заседателей регламентирован Кодексом Республики Беларусь «О судостроительстве и статусе судей» от 29 июня 2006 г. № 139-З (далее – Кодекс). Так, в ч. 1 ст. 133 Кодекса закреплена общая норма, наделяющая всех граждан Республики Беларусь правом участвовать в деятельности суда по осуществлению правосудия в качестве народных заседателей.

Правовые нормы об институте народных заседателей можно разделить на нормы материального и процедурного характера. Нормы материального характера закрепляют общие требования, предъявляемые к претендентам в народные заседатели, – наличие гражданства Республики Беларусь, достижение 25-летнего возраста, владение белорусским и русским языками. Ограничениями же выступают недееспособность лица, наличие судимости, нахождение на учете в ПНД, принадлежность к представительным и иным исполнительным органам государственной власти, в том числе, к правоохранительным органам. Нормы процедурного характера отражают порядок формирования и утверждения списков народных заседателей, порядок привлечения, освобождения, материального обеспечения и прекращения полномочий народных заседателей (ст.ст. 134-140 Кодекса).

Подбор кандидатов и составление списков народных заседателей осуществляются соответствующими районными (городскими), областными (Минским городским) исполнительными комитетами сроком на пять лет на основании списков граждан Республики Беларусь, имеющих право участвовать в выборах, референдуме, голосовании об отзыве депутата. Включение граждан Республики Беларусь в названные списки производится с их согласия. Списки народных заседателей утверждаются соответствующими областными (Минским городским) Советами депутатов [3]. Согласно ст. 140 Кодекса, полномочия народного заседателя прекращаются по истечении срока, на который был утвержден соответствующий список народных заседателей. Следовательно, можно предположить, что по истечении пятилетнего срока, на который был утвержден соответствующий список народных заседателей, осуществляется поиск претендентов,

удовлетворяющих требованиям Кодекса, и составляется новый список народных заседателей. Однако на практике зачастую списки народных заседателей составляются формально, путем лишь частичного обновления состава народных заседателей, в результате чего многие из граждан осуществляют свои обязанности в качестве народного заседателя во второй и более раз. Думается, что многократность сроков участия народного заседателя искажает сам смысл данного института как формы непрофессионального осуществления правосудия исходя из сложившихся в обществе на данный момент представлений о справедливости.

В этой связи необходимо более тщательно подходить к процессу подбора претендентов и составления списков народных заседателей. Поскольку народные заседатели привлекаются к осуществлению правосудия наравне с профессиональными судьями, то к ним, как и к судьям, на наш взгляд, должны предъявляться повышенные требования, касающиеся их социального положения, уровня образования, а также правил этического характера, которые в совокупности будут представлять собой своеобразный социальный «портрет» народного заседателя. В этой связи представляется целесообразным дополнить ч. 2 статьи 133 Кодекса требованиями о наличии высшего образования, постоянного места работы или учебы претендента в народные заседатели: «Народными заседателями могут быть граждане Республики Беларусь, достигшие 25-летнего возраста, имеющие высшее образование, постоянное место работы (учебы), владеющие белорусским и русским языками».

Рациональной представляется также идея о необходимости официального опубликования предварительных (т.е. до утверждения Советами депутатов) списков народных заседателей в местных СМИ, на интернет-порталах местных исполнительных и распорядительных органов, а также судов для возможности ознакомления с ними граждан, проживающих на соответствующей административно-территориальной единице, и заявления обоснованных отводов. И только после этого начинать формировать окончательные списки народных заседателей для утверждения.

Народные заседатели, согласно ч. 3 статьи 32 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь участвуют при рассмотрении уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних. В этом отношении заслуживает внимания позиция И.И. Мартинович, которая полагает, что народные заседатели «могли бы привлекаться из особого списка, составленного из педагогов, психологов, социологов, врачей, а также лиц, интересующихся или занимающихся проблемами защиты прав детей и подростков и их воспитания» [4, с. 10].

СМИ сообщают о планируемых изменениях Кодекса Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей», в том числе по вопросам оптимизации осуществления правосудия с участием народных заседателей [5]. Дополнение законодательства в этом направлении, на наш взгляд, позволит повысить правовой статус народных заседателей, оптимизировать процесс осуществления правосудия с их участием, сделать его более прозрачным, качественным и легитимным.

В научной литературе высказываются и иные позиции по поводу возможных форм участия населения в деятельности суда по осуществлению правосудия. Так, В.Н. Бибило указывает на необходимость модификации современного института народных заседателей в так называемую «расширенную» коллегия народных заседателей. Эффективность такой формы участия представителей народа в осуществлении правосудия не вызывает у ученого никаких сомнений «и только издержки экономического характера не позволяют [пока] (выделено нами – *Е. Я.*) использовать ее в Беларуси» [6, с. 205].

В Республике Беларусь, несмотря на то, что идея создания суда присяжных не была реализована, и ныне имеются сторонники данного института, по мнению которых вопрос об учреждении в Беларуси института присяжных заседателей должен получить предварительное закрепление на конституционном уровне. Для этого в статью 113 Конституции следует включить норму следующего содержания: «В случаях, предусмотренных законодательством, может создаваться суд с участием присяжных заседателей. Участие гражданина в качестве присяжного заседателя является его обязанностью» [7]. Следует однако оговориться, что участие в судебном заседании в качестве присяжного заседателя целесообразно рассматривать как право, а не как обязанность гражданина.

Указ Президента Республики Беларусь от 10 октября 2011 г. № 454 «О мерах по совершенствованию деятельности судов общей юрисдикции» предписывает судам проводить широкую праворазъяснительную работу, системно взаимодействовать со средствами массовой информации, проводить встречи с трудовыми коллективами, осуществлять поиск новых форм обратной связи с населением, в том числе путем мониторинга обращений, введения «телефонов доверия», проверки критических публикаций в средствах массовой информации; расширять практику рассмотрения дел в выездных судебных заседаниях; рассмотреть вопрос о возможности введения института присяжных заседателей. Данное положение указывает на заинтересованность государства расширять формы участия населения в отправлении правосудия и в судебной деятельности в целом.

4.4 Общественные советы как форма общественного контроля

В современный период перед представительными органами власти и гражданским обществом возникает крайне актуальной становится задача по обеспечению эффективности управления, реализации при его осуществлении максимального учета интересов населения, включения последнего в процесс принятия государственных решений. Так, одна из ЦУР ООН предусматривает «...создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» [1]. В аналитических документах ОЭСР, в свою очередь, отмечается, что «инклюзивные политические процессы, которые активно привлекают граждан и других заинтересованных сторон, формируют доверие к правительству и помогают создать

более гибкую и справедливую политику и общественные услуги, которые лучше подходят для различных потребностей» [2]. Фактически возникает парадокс, когда одни представители народа (общественные объединения, общественные советы и т.п.) осуществляют контроль за другими представителями народа – органами власти выбранными народом напрямую, так и сформированными им опосредованно. При этом всегда есть риск возникновения конкуренции между контролирующими органами государства и субъектами общественного контроля, сформированными из представителей граждан или общественных организаций. В связи с этим и возникает множество проблем и споров в вопросах понимания задач, стоящих перед общественным контролем, и определения круга его субъектов. В Республике Беларусь отсутствует специальное законодательство об общественном контроле, нет единого законодательно закрепленного его определения.

Так, в ст. 46 Закона «О борьбе с коррупцией» (2015 г.) отмечается, что общественный контроль в сфере борьбы с коррупцией осуществляется гражданами Республики Беларусь, организациями, в том числе общественными объединениями [3]. А его основными формами могут быть участие в разработке и всенародном (общественном) обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией; участие в деятельности созданных в государственных органах и организациях комиссий по противодействию коррупции; проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере борьбы с коррупцией и направление соответствующих заключений в государственные органы, осуществляющие борьбу с коррупцией; участие в заседаниях коллегий государственных органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией с правом совещательного голоса и др. [3].

Способствует развитию общественного контроля в государстве и принятие новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», которая в ст. 7 предусмотрела возможность проведения публичного обсуждения нормативных правовых актов [4]. 312 В Республики Беларусь одной из активно используемых форм в сфере общественного контроля является создание общественных советов. Большинство из них создано актами соответствующих государственных органов, при которых они формируются (напр., Приказом Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды от 23.09.2015 г. № 330-ОД), но их создание может быть предусмотрено и законами (Закон «О средствах массовой информации» 2008 г.) и актами Президента (напр., Директива Президента № 4 от 31.12.2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь») и др. Советы могут носить наименования наблюдательных, координационных, общественных, научно-консультативных и др. Однако, порядок их формирования в большинстве случаев определяется органом их создавшим (причем значительную часть участников совета могут составлять должностные лица государственных органов), их решения имеют рекомендательный характер, и, в

результате, их активность невелика. Решение проблемы функционирования общественных советов видим в формировании специального законодательства об общественном контроле, в том числе о деятельности общественных советов, которое бы включало конкурсный порядок отбора при формировании органов общественного контроля, детальное регламентирование их компетенции.

В том числе, необходимо предусмотреть обязанность государственных органов получать консультативное заключение общественных советов в процессе нормотворчества с обязательным на него положительным или отрицательным реагированием. Кроме того, положительный эффект имело бы предоставление права общественным советам возможности подачи заключений об эффективности функционирования тех или иных государственных органов по результатам годового отчета о деятельности последних, также требующее обязательной реакции соответствующего государственного органа.

4.5 Социальные общности как субъекты общественного контроля

Исследование проблем правосубъектности социальных общностей обусловлено необходимостью изучения их реального участия в процессе реализации предоставленных данным субъектам конституционных прав. Правосубъектность социальных общностей стандартно разделяется на правоспособность, дееспособность и деликтоспособность (способность нести юридическую ответственность).

Объем конституционной правосубъектности будет неодинаковым в различные временные периоды либо при проведении реформ конституционного законодательства. По мнению М.Ф. Маликова, «законодатель, осуществляя правовое регулирование, упорядочивает общественные отношения, содействует их развитию в соответствии с интересом всего народа, но не может изменить объективную социальную природу общественных отношений и ее субъектов. Напротив, правосубъектность сама претерпевает изменения под воздействием тех модификаций, которым подвергается социальная природа субъектов общественных отношений, развивающихся в соответствии с объективными закономерностями общественной жизни» [130, с. 114]. Таким образом, можно сделать вывод, что конституционная правосубъектность, а также круг социальных общностей, которые являются субъектами конституционно-правовых отношений отличается от первоначального текста Конституции, а также того массива конституционного законодательства, который был создан после распада СССР, когда перед государством стала задача создать принципиально новое правовое, социальное и демократическое государство, с провозглашением принятых в международном праве принципов и норм с тем, который существует на данный момент. Это обусловлено развитием системы конституционно-правовых отношений, включения в нее все новых участников, переосмысления сущности конкретных прав и обязанностей и круга субъектов, на которых распространяется их действие. Кроме того, сама социальная природа социальных общностей как одна из особенностей данного субъекта является

средой для создания новых общностей с целью выражения коллективных интересов отдельных лиц и выступления в качестве участника конституционно-правовых отношений как единый субъект.

Если вести речь о правосубъектности социальных общностей, то здесь нет однозначного ответа. В науке конституционного права сложились различные подходы к данной проблеме.

Во-первых, многие исследователи полностью отрицают какую бы то ни было правосубъектность любых общностей людей (этнических, социальных и др.) [131, с. 166; 6, с. 71]. Отметим, что, исходя из анализа норм конституционного законодательства современного периода, такая позиция вряд ли имеет право на существование, что обусловлено признанием общности в качестве субъекта конституционно-правовых отношений на уровне Конституции.

Во-вторых, другая группа ученых наделяет правосубъектностью лишь отдельные группы временного характера (группы избирателей, группы граждан, осуществляющих законодательную инициативу) [53, с. 5].

На основании этого можно сделать вывод, что современные исследования относительно заданной проблематики являются противоречивыми в части определения право- и дееспособности социальных общностей, а также наличия деликтоспособности у такой категории субъектов конституционного права.

Следовательно, в теории конституционного права имеют право на существование те подходы, в которых отрицается возможность существования отдельных элементов правосубъектности социальных общностей. Обоснованными могут быть и подходы, в которых социальные общности в силу специфики данного вида субъектов конституционно-правовых отношений наделяются только правоспособностью при одновременном отсутствии дееспособности и деликтоспособности.

На наш взгляд, правосубъектность социальных общностей сложно делима на стандартные элементы, что обусловлено специфическими особенностями данного субъекта конституционно-правовых отношений. В частности, речь идет о характере прав, которыми обладает социальная общность, из особенностей субъектного состава (коллективный по сущности, но выступающий в виде единого субъекта), из способа образования социальной общности и др. [6–А, с. 96].

На основании изучения научной литературы и анализа правовых норм нами сделан вывод относительно того, что конституционная правосубъектность социальных общностей может быть выражена в нормах конституционного законодательства одним (либо одновременно несколькими) из следующих способов:

1) Наличием конкретной конституционно-правовой нормы, в которой установлено, что определенная социальная общность состоит с Республикой Беларусь в правоотношениях. Здесь могут быть отношения гарантирования реализации определенных прав, отношения состояния и др. К примеру, в ст. 32 Конституции гарантируются для женщин равные возможности наравне с мужчинами в реализации

ряда прав [103]; в этой же статье гарантируется для молодежи реализация права на духовное, нравственное и физическое развитие [103].

2) В нормах конституционного законодательства закрепляются принципы регулирования отношений между отдельными социальными общностями либо принципы, на основе которых регулируются отношения данных субъектов с государством. Например, в ст. 4 Конституции устанавливается запрет для установления приоритета идеологии конкретной социальной группы, которая может являться социальной общностью [103]. Важным является положение ст. 3 Конституции, закрепляющее полновластие народа в государстве [103].

3) Наличие в конституционном законодательстве, особенно, в специальном законодательстве норм права, регламентирующих правовой статус конкретной социальной общности, т.е. закрепляются конкретные права и обязанности для данной категории субъекта. Отметим, что, исходя из особенностей норм Конституции Республики Беларусь, такой способ определения конституционной правосубъектности характерен, в большей степени, для специальных нормативных правовых актов. К примеру, такие нормы содержатся в Законе Республики Беларусь «О национальных меньшинствах в Республике Беларусь» [163], в Законе Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» [176] и др.

4) Закрепление в нормах конституционного законодательства возможностей для реализации конкретных прав для всех субъектов конституционно-правовых отношений, что вытекает из смысла толкования данной конституционно-правовой нормы. В данном случае речь идет о закреплении за каждым права на свободу объединений (ч. 1 ст. 36 Конституции), права на судебную защиту (ч. 1 ст. 60 Конституции) и др. Это своего рода конституционные права универсального характера, которые присущи всем субъектам конституционно-правовых отношений.

Категория правоспособности определяет пределы возможно допустимого участия социальных общностей в конституционно-правовых отношениях, а также пределы осуществления предоставленных конституционным законодательством прав, свобод и обязанностей данной категории субъектов.

Условно, права и обязанности социальных общностей возможно подразделить на две группы: универсальные и специальные. Универсальные конституционные права и обязанности имеют отношение ко всем социальным общностям. Они установлены, как правило, Конституцией, могут быть прямо закреплены законодателем, а могут «выводиться по смыслу» путем толкования исходя из иных конституционно-правовых норм. Их содержание направлено на конкретизацию положений ч. 1 ст. 1 Конституции, а именно, на более полное «раскрытие» принципов демократического и правового государства. Универсальные права социальных общностей исходя из концепции признания их прав, на наш взгляд, должны исходить из представлений об их правах как неотъемлемых, естественных правах, которые носят правовой характер. Данная категория прав имеет схожие черты с концепцией прав человека и гражданина, однако различается по субъектному составу, а также по гарантиям их реализации. Такие права

являются основными. Элементарными, ряд из них признается на уровне международного права в различных пактах, конвенциях, соглашениях иного характера. В диссертационном исследовании Г.А.М. Хауамда «Механизм защиты прав человека в институциональной системе ООН» обращается внимание на важность и необходимость в проведении различий между правами человека и правами отдельных групп (коллективными правами), к которым автор относит, в том числе, права меньшинств в сфере развития и сохранения своего нравственного, духовно-культурного развития и др. [232, с. 11]. К числу универсальных прав социальных общностей можно отнести следующие:

а) право «иметь» свою идеологию. В самом общем смысле под идеологией понимается определенная система представлений, идей, которая выражает интересы различных субъектов – политических партий, общественных объединений, общественных движений, иных объединений людей, социальных групп. В соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции «идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан» [103]. В данной конституционно-правовой норме законодателем прямо закреплены субъекты, которые «могут претендовать» на свою идеологию, к числу которых относятся и социальные общности;

б) право на взаимоотношения с другими социальными общностями. Данное правомочие вытекает из нормы ч. 1 ст. 14 Конституции, в соответствии с которой «государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов» [103]. Отметим, что использование законодателем союза «между» позволяет расценивать это как возможность взаимодействия между ними по различным направлениям;

в) «право на существование». Сам факт признания Конституцией и иными актами конституционного законодательства определенных социальных общностей в качестве субъектов конституционно-правовых отношений (на основании ч. 1 ст. 14 Конституции) означает их право «существовать, иметь права и исполнять обязанности»;

г) право пользования государственными языками при реализации всеми социальными общностями своих конституционных прав и исполнения обязанностей. Данное правомочие «напрямую вытекает» из ст. 17 Конституции, закрепляющей равный статус двух государственных языков;

д) право на свободное выражение мнений и убеждений. Согласно ч. 1 ст. 33 Конституции «каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение» [103]. Употребление законодателем в данной правовой норме слова «каждый» подразумевает любых субъектов конституционно-правовых отношений, в перечень которых входят и социальные общности. Данное право может быть ограничено в соответствии с нормами конституционного законодательства;

е) право на судебную защиту. В соответствии с ч. 1 ст. 60 Конституции: «Каждому гарантируется защита его прав и свобод компетентным, независимым и

беспристрастным судом в определенные законом сроки» [103]. Между тем, преобладающий массив конституционно-правовых исследований посвящен изучению «права на обращение в суд» применительно к личности. Защита прав социальных общностей в судебном порядке остается «за гранью» исследований. Международная судебная практика показывает, что субъектами обращения в суд могут быть различные меньшинства, группы людей. В качестве примера можно привести дела, рассмотренные Европейским Судом по правам человека, а именно: вождь Бернард Оминак и племя озера Любикон против Канады, Мауика и др. против Новой Зеландии и др. [215, с. 357].

К числу универсальных обязанностей социальных общностей следует относить следующие:

а) обязанность уважать права иных лиц и социальных общностей. Данная обязанность вытекает по смыслу из ч. 1 ст. 21 Конституции (принцип верховенства и обеспечения прав и свобод граждан) и ч. 1 ст. 14 Конституции (принцип равенства всех социальных общностей). Кроме этого, ст. 53 Конституции устанавливает, что «каждый обязан уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц» [103]. Комментируя данную норму Г.А. Василевич отмечает, что «по существу в ней идет речь о том, что права индивидуума заканчиваются там, где начинаются права другого человека» [26, с. 219]. Однако, на наш взгляд, данной норме нужно «придать» расширительное толкование: понятие «каждый» должно трактоваться как всякий субъект конституционно-правовых отношений, а словосочетание «других лиц» включать в себя как физических, юридических, так и иных субъектов;

б) обязанность соблюдения запретов на осуществление деятельности, направленной на нарушение или ограничение прав и свобод других лиц и интересов государств;

в) обязанность соблюдать Конституцию и иные законы. Данная универсальная обязанность «вытекает» из принципа верховенства права (ст. 7 Конституции) и прямого закрепления за каждым данной конституционной обязанности в ст. 52 Конституции.

В данном направлении можно поставить вопрос о закреплении обязанности общего характера для всех социальных общностей на конституционном уровне. Не настаивая на скором внесении изменений и дополнений в Конституцию, считаем необходимым при проведении конституционной реформы изложить ч. 1 ст. 14 Конституции в следующей редакции: «Государство регулирует отношения между социальными, национальными и другими общностями на основе принципов равенства перед законом, уважения их прав и интересов. Все социальные общности должны стремиться к равному обеспечению взаимных прав и свобод на основе принципов социальной солидарности, уважения прав и интересов других социальных общностей, социальной дифференциации». Предложенная нами редакция нормы станет «рычагом» для проявления социальной и гражданской активности социальных общностей, для повышения уровня их ответственности за обеспечение и уважение их прав и законных интересов, проявляя солидарность друг к другу и основываясь на принципе равенства при регулировании отношений. Вместе с тем обязательность учета принципа

социальной дифференциации необходима по причине наличия физических, психических и других особенностей различных социальных общностей.

Специальные права и обязанности закреплены, как правило, в специальных законах, определяющих конституционно-правовой статус отдельной социальной общности («О национальных меньшинствах в Республике Беларусь», «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» «О правах ребенка», «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» и др.). Специальные права и обязанности относятся только к конкретной социальной общности, правовой статус которой регламентирован нормами конституционного законодательства. При этом отметим, что полный объем таких прав и обязанностей строится с учетом специфики конкретного вида социальной общности. К примеру, в Законе Республики Беларусь «О правах ребенка» определяется, что правоспособность и дееспособность определяется с учетом возрастных особенностей детей и объема их дееспособности [169]. На наш взгляд, это очень важный фактор, который позволяет учесть особенности социальных общностей как субъектов конституционно-правовых отношений, проводя при этом дифференцированный подход к определению объема и содержанию право- и дееспособности.

Категория дееспособности означает предусмотренную законом способность социальных общностей своими действиями приобретать и осуществлять регламентированные конституционным законодательством права, создавать обязанности и исполнять их. Из этого следует, что дееспособность определяет объем реальной способности социальных общностей, которая возникает и прекращается в силу определенных оснований (юридических фактов), и предоставляет возможность социальным общностям быть участником конституционно-правовых отношений исходя из наделенного их объема прав и свобод.

Специфика дееспособности социальных общностей как субъектов конституционно-правовых отношений будет заключаться в необходимости определенной степени персонификации интересов общностей для реального вступления их в конституционно-правовые отношения. Большинство социальных общностей могут реализовать объем конституционных прав и обязанностей через представительство своих интересов. Примерами такого персонифицированного представительства интересов могут быть для народа – избиратели, инициативные группы; для населения административно-территориальной единицы – общности лиц, подающих коллективное обращение, избиратели; для женщин, инвалидов, национальных меньшинств – общественные объединения, относящиеся к данным социальным общностям. Главное назначение и роль таких представителей заключается в выступлении от имени социальной общности в конституционно-правовых отношениях, в выступлении в качестве «посредника» между обществом и государством. При этом отдельным из них необходимо оформление формализованного единства, получения статуса юридического лица для реализации объема предоставленных прав и свобод.

Считаем, что юридическими фактами, которые выступают основаниями для возникновения, изменения или прекращения конституционно-правовых отношений с участием социальных общностей могут выступать следующие:

1) Издание конституционно-правовой нормы со стороны уполномоченного государственного органа, в которой содержится право, обязанность либо норма ответственности социальных общностей;

2) Факт волеизъявления, выраженный в установленном законодательном порядке, со стороны общности лиц, являющийся основанием для вступления социальной общности в конституционно-правовые отношения. К примеру, подача заявления со стороны определенного количества лиц для регистрации инициативной группы, что в последующем является основанием для участия данной группы в конституционно-правовых отношениях (по реализации законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь, выдвижения кандидатов на выборах и др.).

3) Факт рождения, в силу которого лицо становится обладателем определенного критерия, с помощью которого оно относится к конкретной социальной общности как единому коллективному субъекту в конституционно-правовых отношениях. Например, рождение ребенка с женским полом.

4) Факт обретения определенного критерия, который является приобретенным. К примеру, наступления инвалидности определенной группы, что является основанием для возникновения конституционно-правовых отношений социальной общности инвалидов с государством. Или факт достижения установленного пенсионного возраста, на основании которого лицо вступает в конституционно-правовые отношения как участник социальной общности пенсионеров в отношениях обеспечения социальной защиты для лиц пенсионного возраста.

5) Факт проживания на определенной территории конкретной административно-территориальной единицы. Например, население района, города в случае выступления в качестве социальной общности при проведении выборов в местные Советы депутатов и др.

6) Факт состояния в отношениях гражданства в Республикой Беларусь, что является основанием для отнесения определенного лица к категории «народ» в конституционно-правовом смысле.

Применительно к социальным общностям вопрос о возникновении и прекращении право- и дееспособности будет решаться по-разному. Это будет зависеть от того способа, при котором определенная социальная общность стала субъектом конституционно-правовых отношений. К примеру, если это социальные общности, которые созданы в порядке волеизъявления определенного количества лиц (избиратели, инициативные группы граждан по реализации права законодательной инициативы, инициативные группы граждан по проведению референдумов и др.), то момент возникновения их правоспособности будет связан с принятием отдельного правового акта (о назначении даты выборов, о регистрации инициативной группы граждан, и др.).

Другая ситуация, если это социальные общности, которые сложились естественным путем в силу обладания определенными критериями группы лиц – молодежь (возраст), женщины (пол), дети (возраст), национальные общности (национальная принадлежность), в том числе, национальные меньшинства, этнические общности (этническая принадлежность) и др. В данном случае момент возникновения правоспособности может быть связан с проявлением этнического самосознания (этнические общности), национального самосознания (национальные меньшинства), факта принадлежности к определенному полу (женщины) и т.д.

4.6 Выводы по Разделу 4

В настоящий момент можно говорить о том, что законодатель движется в направлении приведения национального законодательства в соответствии с Орхусской конвенцией. Необходимо отметить, что у граждан, общественных объединений и иных субъектов существуют и иные возможности участия в принятии экологически значимых решениях, например, конституционным законодательством устанавливается право граждан на обращение в государственные органы, право на свободу собраний, митингов, уличных шествий. Посредством таких общих форм участия общественности возможно получить ответ на вопрос, имеющий экологическое значение.

В целях оптимизации осуществления общественного контроля за судебной деятельностью в Республике Беларусь, представляется целесообразным:

- продолжать практику осуществления общественного контроля за судебной деятельностью;
- расширять на законодательном уровне перечень лиц, имеющих право на осуществление общественного контроля за судебной деятельностью, и форм такого контроля. В этих целях рекомендуется дополнить статью 9 Кодекса Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей» следующим образом: «Граждане Республики Беларусь и иные лица имеют право участвовать в деятельности суда по осуществлению правосудия в качестве народных заседателей, а также в иных формах в порядке и случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законодательными актами»;
- создать банк данных судебных решений и судебной практики;
- расширять практику осуществления так называемой «обратной связи» суда с населением;
- проводить мониторинг общественного мнения самих судей и работников суда при планировании и организации работы суда.

На современном этапе развития белорусской государственности участие населения в процессе осуществления правосудия не имеет массового характера и выражается в одной единственной форме – институт народных заседателей, который

можно назвать «наследием» советского прошлого. Несмотря на попытки, предпринимаемые в начале 90-х гг. в Беларуси, по введению суда присяжных, институт присяжных заседателей так и не был воспринят белорусским законодателем. В итоге на сегодняшний день правосудие в предусмотренных законом случаях осуществляется с участием судьи и двух народных заседателей. Институт народных заседателей в современных условиях целесообразно реформировать для оптимизации процесса уголовного судопроизводства по наиболее серьезным категориям дел. Новации должны быть связаны с повышением требований, предъявляемых к претендентам в народные заседатели, а также к осуществлению общественного контроля за составлением списков народных заседателей. Возможно рассмотреть вариант с введением в качестве пилотного проекта расширенной коллегии народных заседателей.

Раздел 5 НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В НОРМОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ: ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ

5.1 Пределы реализации принципа демократизма в нормотворческой деятельности

Принцип демократизма в теории нормотворчества считается базовым принципом нормотворческой деятельности, поскольку реализация данного принципа служит основой выражения в нормативных правовых актах общесоциальной справедливости, что является сущностной основой права. Принцип демократизма в нормотворчестве может быть определён как установление свободного демократического порядка подготовки, обсуждения и принятия нормативных актов, посредством которого народ выражает свои интересы в праве.

Нормотворческий принцип демократизма имеет достаточно широкий набор механизмов, обеспечивающих его реализацию. В первую очередь, это институты представительной демократии (парламент, президент, местные органы самоуправления и др.). В современных государствах главная роль в нормотворчестве принадлежит именно публичным органам власти, создаваемым для осуществления государственной власти на постоянной и квалифицированной основе, и в данном случае вопрос демократизма нормотворчества становится одним целым с важнейшей конституционно-правовой проблемой – представительство народа в публичных органах власти.

Однако нормотворческий принцип демократизма также реализуется и через институты непосредственной демократии, которые нашли широкое применение во многих государствах, и имеют немаловажное значение в современном нормотворческом процессе. Это целый ряд инструментов: нормотворческие инициативы граждан (в т.ч. право законодательной инициативы); публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов; императивные и консультативные референдумы по вопросам принятия, изменения, отмены, толкования нормативных правовых актов; обращения граждан и юридических лиц в государственные органы по вопросам нормотворческой деятельности; общественно-консультативные советы при нормотворческих органах и другое.

В современном нормотворческом процессе наибольшую практическую реализацию получили первые два института: нормотворческие инициативы граждан и публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов. Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» 2018 г. [1] впервые достаточно полно регламентирован институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, что должно стать новым импульсом дальнейшей демократизации и открытости нормотворчества. Институт нормотворческих инициатив граждан также закрепляется данным Законом, но, к сожалению, без достаточной процедурной регламентации, необходимость в которой есть. На сегодняшний день в Республике Беларусь институт

нормотворческой инициативы граждан целостно урегулирован лишь в отношении законодательной инициативы граждан посредством Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [2].

На наш взгляд, в развитие Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» можно предложить новый подход к реализации данных институтов в условиях стремительного развития информационных технологий и внедрения в порядок их реализации краудсорсинговых технологий. Краудсорсинг – это решение каких-либо задач силами заинтересованных лиц, деятельность которых координируется на базе информационных технологий [3, с.44-45], что позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью. Технологии краудсорсинга находят своё применение во многих сферах общества, и нормотворческий процесс не стал исключением. В свете краудсорсинговых технологий институт нормотворческих инициатив граждан из процедуры по сбору подписей в поддержку нормотворческой инициативы трансформируется в специализированные сайты, которые позволяют предлагать нормотворческие инициативы, информировать общественность о предлагаемых инициативах, собирать голоса в поддержку инициативы или голосовать против инициативы. Данная модель реализована на практике, например, в Российской Федерации через конституционно-правовой институт «Российская общественная инициатива», а также в других странах [4].

В свою очередь, в свете краудсорсинговых технологий институт публичных обсуждений нормативных правовых актов из направления письменных или электронных замечаний и предложений по проекту в нормотворческий орган преобразуется в специализированные сайты обсуждения проектов, которые позволяют голосовать за или против проекта в целом, его отдельные статьи, размещать замечания по проекту, формулировать к проекту предложения, которые также могут быть оценены другими пользователями. Здесь уже можно говорить о понятии «совместное правотворчество» – «общественность принимает участие в самом процессе создания текста, а не только в обсуждении предлагаемых официальными структурами проектов» [5, с.300]. На наш взгляд, в Республике Беларусь в ближайшей перспективе должно быть создано организационное обеспечение для совместного нормотворчества государственных органов и граждан. Нормотворческий принцип демократизма должен быть трансформирован в новую систему взаимодействия государства и населения через переход от подготовки проекта нормативного правового акта государством и его последующей оценки гражданами к процедуре совместного осуществления нормотворческой деятельности, в т.ч на стадиях планирования, нормотворческой инициативы и подготовки проекта. Например, видится разумным проводить публичные консультации ещё на стадии формирования правотворческой политики по правовому регулированию наиболее важных вопросов. Необходимо введение института публичных обсуждений на стадии планирования нормотворческой деятельности и

инициатив. Публичные консультации по завершённом проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией (либо вовсе не нужного акта), и в данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, ведь надо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для амбиций нормотворческого органа, который уже подготовил проект. Организационно это можно реализовать лишь через краудсорсинговые технологии.

Как отмечают конституционалисты, перед современным конституционным правом стоит задача осмысления краудсорсинга как новой формы непосредственной демократии и разработки гарантий, связанных с реализацией конституционных прав и свобод граждан в условиях распространения краудсорсинговых технологий [6; 7]. Краудсорсинговые технологии в нормотворчестве могут быть охарактеризованы как с положительной, так и с отрицательной стороны. С одной стороны, использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать нормотворческое решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью, а значит получить более качественный нормативный правовой акт. Использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве повышает лояльность общества к принимаемым нормативным правовым актам, поскольку общественность является одним из авторов этого решения. Краудсорсинговые проекты нормативных правовых актов позволяют разделить политическую ответственность за качество и эффективность будущего нормативного правового акта между государством и общественностью.

Однако краудсорсинговые технологии в нормотворчестве также имеют ряд отрицательных характеристик. Использование исключительно краудсорсинговых технологий в нормотворчестве может влечь не репрезентативность результатов данных институтов, поскольку не все социальные группы в равной степени имеют доступ к сети Интернет или не считают его активное использование необходимой частью своей жизни. Подобная проблема должна решаться через переход к преимущественному использованию краудсорсинговых технологий в нормотворчестве, т.е. превалирование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве при сохранении возможности реализовать своё право на нормотворческую инициативу или участие в публичном обсуждении проекта вне краудсорсинговых технологий.

При этом краудсорсинговые технологии в нормотворчестве позволяют принять участие в выработке нормотворческого решения широкому кругу лиц (часто с противоположными точками зрения). Нормотворческое решение также должно быть согласовано и с позицией государственных органов, здесь возникает проблема совмещения разрозненных позиций в целостный и согласованный нормативный правовой акт. Как представляется, это проблема должна решаться на основе сущностных требований нормотворческого принципа демократизма: нормативные правовые акты должны в первую очередь выражать интересы населения, а не государственных органов; интерес большинства имеет больший вес чем интерес

меньшинства; интерес меньшинства должен быть удовлетворён через компромиссное решение.

В целом следует отметить, что трансформация двух основных нормотворческих инструментов принципа демократизма – института нормотворческих инициатив граждан и института публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов в единую систему совместного осуществления государством и населением нормотворческой деятельности на основе краудсорсинговых технологий позволит перевести нормотворчество на новый уровень легитимности. В современных условиях «весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества... доверие к власти становится категорией не только политической, но и экономической... действия государства должны быть открыты, понятны и контролируемы обществом» [8, с.5].

Продолжая исследование новых граней в реализации нормотворческого принципа демократизма, также можно обозначить проблему в воплощении данного принципа не только с позиций отражения в нормативных правовых актах интересов народа, но, по крайней мере, с точки зрения ограничения абсолютного влияния государственных органов на концепцию проектов нормативных правовых актов. Данный вопрос может быть представлен на примере такой стадии нормотворческого процесса как подготовка проекта нормативного правового акта, а, главным образом, законов, поскольку именно они призваны играть центральную роль в регулировании общественных отношений.

В соответствии с ч.1 ст.99 Конституции Республики Беларусь, право законодательной инициативы принадлежит: Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек [9]. Практика законодательного процесса в Республике Беларусь свидетельствует о том, что доминирующим субъектом права законодательной инициативы является Правительство, поскольку порядка 90% законопроектов направляется в Парламент Советом Министров. Президент вносит 8-10% проектов законов. На долю депутатов Палаты представителей, Совета Республики приходится не более 1-2% проектов законов [10, с.284]. Гражданами в Парламент не было внесено ни одного законопроекта, что является следствием как недостаточной политической активности белорусского населения, так и результатом усложнённой процедуры Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

В силу этого законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчинённые учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов также следует выделить Национальный центр законодательства и правовых исследований, который является научно-практическим государственным учреждением, подчинённым Президенту. Подобное положение дел с высокой долей законопроектов,

разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, так как разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ресурсов, которые у исполнительной власти есть. Ведущая роль органов исполнительной власти, в качестве разработчика законопроектов, типична для развитых демократических государств.

Однако складывается ситуация, при которой разработкой законопроектов занимаются исполнительные органы, которые, как показывает практика, склонны противопоставлять себя обществу и человеку, преследовать свои корпоративные интересы. Велика вероятность, что при разработке законопроекта исполнительными органами, в сфере деятельности которых будет реализовываться закон, в случае коллизии прав, свобод человека и интереса системы государственной службы, предпочтение будет отдано последнему. Как собственно и вся концепция законопроекта будет строиться с позиций субъекта исполнительной власти (чрезмерная и детальная регламентация общественных отношений, превалирование разрешительной процедуры над заявительной, сохранение и расширение аппарата государственного управления и т.п.). Разумеется, на страже интересов личности и общества находится Парламент, рассматривающий и принимающий законы. Однако при превалировании законопроектов, разработанных органами исполнительной власти, их «мировоззрение» по правовому регулированию общественных отношений будет основой для всего массива нормативных правовых актов.

Именно по этой причине видится необходимым развитие института альтернативных проектов нормативных правовых актов, а не использования существующей системы запросов и консультаций исполнительных органов по отдельным вопросам разработки проектов. Только в таком случае удастся достигнуть многообразия концепций, а значит и вероятности выбора наиболее оптимальной модели правового регулирования, отражения интересов граждан в нормативных актах. В этой связи представляется возможным нормативно установить обязанность нормотворческих органов при работе с наиболее важными и сложными вопросами правового регулирования инициировать разработку альтернативных проектов законодательных актов. Координатором такой деятельности может быть Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

5.2 Информационная открытость как инструмент совершенствования и дальнейшей демократизации в Республике Беларусь

Гласность как конституционный принцип реализован на практике во многих государственно-правовых институтах и является объектом различных правовых исследований. В юридической науке принцип гласности наиболее активно исследуется в вопросах организации и деятельности государственных органов: гласность как принцип функционирования органов власти, гласность как принцип правосудия,

открытость при осуществлении государственных закупок и др. Исследуется гласность и в преломлении на нормотворческую деятельность.

Общие положения о нормотворческом принципе гласности, сформировавшиеся в юридической доктрине [1, с. 12-14; 2, с. 31-37], на которых мы строим настоящее исследование, могут быть представлены в виде следующих тезисов.

1. Нормотворческий принцип гласности в науке и законодательстве о нормотворческой деятельности может иметь различные названия: гласность, открытость, транспарентность, публичность, прозрачность, доступность правовой информации (два первых наиболее часто употребляемые). Как правило, учёные не проводят различий в перечисленных выше названиях, считая их обозначением одного и того же принципа. Однако по мнению отдельных исследователей гласность, открытость, транспарентность, публичность можно считать разными по объёму принципами. Например, открытость – это «возможность присутствия публики и прессы» во время различных государственных процессов, например, во время парламентских слушаний, а гласность – это не только «возможность увидеть, услышать, записать, но ещё и возможность передать информацию другим для обсуждения, то есть сделать информацию о деятельности тех или иных органов, лиц, организаций доступной для сведения широких масс общественности» [3, с. 191-192; 4, с. 1122]. В рамках настоящей работы будем пользоваться наиболее широким понятием – гласность, которое включает в себя открытость (прозрачность) нормотворческого процесса, публичность нормотворческой деятельности, доступность нормативных правовых актов для общественности и др.

2. Многие учёные принцип гласности относят к «основополагающим», «важным», «основным» принципам нормотворчества, поскольку данный принцип базируется на общепризнанном праве граждан на получение информации о деятельности государственных органов, которое закреплено на международном и государственном (конституционном) уровнях.

3. Обобщённо принцип гласности может быть определён как открытость информации о нормотворческой деятельности государства, а также доступность главного результата этой деятельности – нормативных правовых актов. Реализация принципа гласности осуществляется в двух основных формах: через открытость и возможность распространения информации о нормотворческой деятельности государства и через официальное опубликование нормативных правовых актов и доведение их содержания до всех субъектов правовых отношений.

В белорусской юридической науке нормотворческий принцип гласности, в большей части, исследуется с позиций института официального опубликования нормативных правовых актов и вопросов распространения правовой информации. Это работы С.А. Калинина (методологические и теоретические вопросы официального опубликования) [5], Е.И. Коваленко (место официального опубликования в государственной системе правовой информации) [6], В.А. Шаршуна (развитие института официального опубликования в условиях правовой информатизации) [7], а

также иные работы учёных и специалистов Национального центра правовой информации. Нормотворческий принцип гласности также исследуют с позиций ст.17 Конституции Республики Беларусь, которая в качестве государственных языков определяет белорусский и русский язык. Учёные обращают внимание на то, что на белорусском языке принято относительно небольшое количество нормативных правовых актов. Надлежащим образом не реализуется конституционное положение о равенстве языков, что позволяет ставить вопрос о доступности нормативных правовых актов, так как отсутствует возможность знакомиться с законодательством на белорусском языке. Высказываются предложения по введению правила о принятии и опубликовании всех нормативных правовых актов на двух языках или придания белорусскому языку статуса единственного государственного языка с переходом всего нормотворчества на белорусский язык [8]. Данные предложения заслуживают поддержки.

Нормотворческий принцип гласности в белорусском законодательстве базируется на широкой системе норм. В Конституции Республики Беларусь [9] нормотворческий принцип гласности закреплён 1) в институте основ конституционного строя: ч.4 ст.7 – положение об обязательном опубликовании (доведении до всеобщего сведения) нормативных правовых актов; 2) в институте основ правового статуса личности: ст.34 – право на получение информации о деятельности государственных органов; 3) в институте государственных органов: ч.1,5 ст.103, ч.5 ст.104 – положения об открытости заседаний палат Парламента, открытом голосовании в Парламенте, немедленном опубликовании законов и декретов Президента.

Основным нормативным правовым актом, развивающим конституционный принцип гласности в действующем законодательстве о нормотворчестве, является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» [10] (далее – Закон «О нормативных правовых актах»). Указанный Закон в п.6 ст.6 определяет гласность в качестве основного принципа нормотворческой деятельности, содержание принципа закон не раскрывает, но закрепляет две формы его реализации: 1) через информирование о деятельности нормотворческих органов, о подготавливаемых проектах нормативных правовых актов, о принимаемых нормативных правовых актах; 2) через официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов. Нормативно-правовым обеспечением принципа гласности в Республике Беларусь также можно считать указы Президента Республики Беларусь по вопросам государственной системы правовой информации Республики Беларусь, в соответствии с которыми созданы и функционируют Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [11;12], Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь и Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь [13], Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [14], Банк данных проектов законов Республики Беларусь [15], утверждён порядок и условия распространения (предоставления) правовой информации

государственными органами, иными организациями и индивидуальными предпринимателями [16] и др.

Принцип гласности также находит своё применение в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь. Так, Суд в своих правовых позициях указывал на то, что использование грифов «не для печати» и не опубликование нормативных правовых актов противоречит ст.7,34 Конституции Республики Беларусь [17], конституционное положение об обязательном доведении до всеобщего сведения нормативных актов распространяется и на технические нормативные правовые акты [18] и др. Отметим, Конституционный Суд говоря о принципах гласности и открытости, соотносит их как часть и целое [19].

Принцип гласности как общеправовой принцип нормотворчества регламентирует нормотворческий процесс на всех его стадиях и одновременно определяет содержание создаваемых нормативных правовых актов [20, с. 121]. Процессуальное измерение принципа гласности заключается в том, что нормотворческие органы обязаны обеспечить открытость нормотворческого процесса и распространение информации с момента принятия решения о разработке нормативного правового акта до момента его официального опубликования. Материальное измерение принципа гласности состоит в том, что нормативное регулирование публично-правовых отношений должно строиться с учётом конституционного принципа гласности, который устанавливает свободный оборот информации о деятельности государственных органов, о политической, правовой, экономической, социальной, культурной, международной жизни, состоянии окружающей среды, за исключением ограничений, установленных законодательством. Так, разработка нормативного правового акта о правовом статусе министерства требует установления правовых гарантий обеспечения гласности его работы, например, в форме публичных отчётов. При правовом регулировании отношений в сфере государственных закупок необходимо установить процедуры, обеспечивающие открытость этой деятельности. Здесь принцип гласности уже предстаёт как конституционный принцип.

В целом, можно сформулировать следующее определение принципа гласности: ***нормотворческий принцип гласности** – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения.*

Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов:

- информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях;
- официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов;
- распространение правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по ознакомлению общественности с правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.).

Проведём детальное исследование каждого из механизмов.

1. Информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях основывается на конституционном праве на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политической и правовой жизни (ст.34 Конституции Республики Беларусь). Данное конституционное право является важным элементом в построении правового демократического государства. Однако, как отмечают практики, в Республике Беларусь «нередки случаи, когда в средствах массовой информации и сети Интернет курсирует обобщённая информация о том, что в целях совершенствования отдельных сфер общественных отношений республиканскими или местными органами государственного управления подготовлены соответствующие проекты нормативных правовых актов, но их тексты невозможно найти ни в одном из доступных источников распространения информации (вплоть до момента непосредственного принятия нормативных правовых актов) ... » [21, с. 11].

На данный момент в белорусском законодательстве отсутствует императивное требование о раскрытии в СМИ, на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, на официальных сайтах государственных органов информации о нормотворческой деятельности органов власти. Некоторое исключение здесь составляет институт планирования нормотворческой деятельности (ст.37-39 Закона «О нормативных правовых актах»). На наш взгляд, реализация принципа гласности должна быть обеспечена на всех стадиях нормотворческого процесса. Рассмотрим эти стадии с позиций развития в них элемента информационной открытости.

а) Планирование. Планирование нормотворческой деятельности сегодня на практике полноценно реализовано лишь в отношении законов через институт ежегодных планов подготовки законопроектов. Открытое планирование законов является важной составляющей информационной открытости нормотворческого процесса, но не единственной.

В соответствии с иерархией нормативных правовых актов, установленной в Конституции Республики Беларусь, согласно которой акты Президента могут иметь большую юридическую силу, чем законы (ст.137), с учётом того, что декреты и указы Президента Республики Беларусь регулируют не менее важные отношения, чем законы, необходимо распространение института открытого планирования на все законодательные акты.

Данное предложение уже высказывалось белорусскими учёными. Так, Д.А. Лагун отмечает, что «что совокупное количество издаваемых декретов, указов, распоряжений президента может достигать тысячи и более решений в год или 2-3 решения в день. Запланировать издание такого количества актов Президента не только невозможно, но и нецелесообразно. Вместе с тем не исключается утверждение плана разработки и издания основных, наиболее важных решений Главы государства» [22, с. 25]. В свою очередь, И.И. Пляхимович, указывая на важность регулируемых отношений декретами и указами Президента Республики Беларусь и необходимость упорядочивания нормотворческого процесса в части взаимодействия законов и актов Президента,

предлагает реализовать полноценную систему планирования законодательных актов и связанных с ними постановлений Совета Министров Республики Беларусь [23, с. 14-15]. Поддерживаем эту позицию, так как подобная модель будет способствовать не только гласности в нормотворческой деятельности, но принципу системности и комплексности правового регулирования. Со своей стороны, добавим, что правительственные планы по подготовке проектов законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов в их развитие, должны быть открыты.

Целостная система планирования в нормотворчестве будет гарантировать конституционное право на доступность нормотворческой информации, а также предоставит возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов, а участникам правовых отношений подготовиться к введению, изменению или отмене норм права. Информационной площадкой такого открытого планирования законодательных актов и связанных с ними постановлений Совета Министров Республики Беларусь может стать Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. В последующем, видится разумным введение института публичных обсуждений на стадии планирования. Традиционные публичные обсуждения по завершённом проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией (либо вовсе не нужного акта), и в данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, ведь надо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для авторитета нормотворческого органа, который уже подготовил проект.

б) Нормотворческая инициатива. Реализация концепции открытого нормотворческого процесса применительно к стадии нормотворческой инициативы видится в открытом размещении уведомлений об инициировании и начале подготовки нормативных правовых актов. Это может быть реализовано в виде специального раздела на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, который будет содержать сводный список таких уведомлений. В рамках законотворческой инициативы также было бы разумно в доступной и удобной форме вести статистику об активности субъектов законодательной инициативы (отдельных парламентариев). Такая система, как и открытое планирование, будет предоставлять возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов на стадии формирования концепции.

в) Подготовка проекта нормативного правового акта. Открытость нормотворческой информации на стадии подготовки проекта является важным элементом в достижении целей принципа гласности, поскольку именно на стадии подготовки имеется наибольшая возможность и условия для различных субъектов права до принятия нормативного правового акта реализовать свои интересы в их текстах, значит здесь должна быть обеспечена наибольшая информационная открытость.

Реализованным на практике элементом информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов является открытый Банк данных проектов законов Республики Беларусь [15], который, правда, органичен лишь проектами законов. В науке высказано предложение по расширению данного банка до банка данных проектов нормативных правовых актов [24, 138-139]. Поддерживаем данную идею и предлагаем трансформировать данный институт в целостную систему информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов.

В этой связи видится необходимым:

– трансформировать банк данных проектов законов Республики Беларусь в банк данных законодательных актов, а в дальнейшем в банк данных проектов нормативных правовых актов;

– включать в банк данных проектов нормативных правовых актов не только тексты проектов нормативных правовых актов, но и сопроводительную документацию к нему: обоснование необходимости принятия нормативного правового акта (информация о целях подготовки проекта, о соответствии проекта действующему законодательству, о прогнозе предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта, о результатах публичного обсуждения проекта и др.); финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного правового акта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект нормативного правового акта и др.;

– обеспечить открытость, общедоступность, достоверность и удобство использования банка данных проектов нормативных правовых актов путём размещения его на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь с учётом требований законодательства об информации ограниченной к распространению;

– обеспечить доступность информации в банке данных проектов нормативных правовых актов и после принятия нормативных правовых актов в целях реализации принципа ответственности нормотворческого органа.

Первоначально данный подход к открытой подготовке проектов нормативных правовых актов может быть реализован в отношении законодательных актов, учитывая важность отношений, регулируемых данными актами.

г) Принятие нормативного правового акта. Информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта сейчас обеспечивается через открытость реквизитов нормативных правовых актов, которые включают в себя информацию о дате, месте принятия, должности и имени лица, подписавшего нормативный правовой акт и т.п. Как представляется, информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта должна развиваться по пути раскрытия и общедоступности информации об открытом голосовании по законопроектам в рамках законодательного процесса (какие парламентарии проголосовали за или против законопроект, какие депутаты приняли или не приняли участие в голосовании и т.д.)

д) Включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов (далее – НРПА). Как представляется, реализованная в Республике Беларусь система ведения НРПА соответствует стандартам информационной открытости: факт создания и функционирования НРПА как системы учёта обеспечивает открытость и понятность информации о действующих нормативных правовых актах; размещение НРПА на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь обеспечивает общедоступность и удобство использования такой информации.

е) Официальное опубликование нормативного правового акта как стадия нормотворческого процесса, нуждается в совершенствовании с позиций информационной открытости. Данный вопрос будет рассмотрен ниже в рамках предметного исследования института официального опубликования.

2. Институт официального опубликования и обнародования нормативных правовых актов является самостоятельным механизмом в реализации принципа гласности. Он основывается на конституционном положении об обязательном опубликовании нормативных актов государственных органов или доведения их до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом (ч.4 ст.7 Конституции Республики Беларусь).

В конституционном праве институт официального опубликования нормативных правовых актов является важной составляющей конституционного права на информацию (ст.34 Конституции Республики Беларусь), гарантией соблюдения субъектами права актов законодательства (ст.52 Конституции Республики Беларусь), частью конституционной обязанности государства по принятию всех доступных мер по созданию внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан (ст.59 Конституции Республики Беларусь), завершающей стадией законодательного процесса (ч.5 ст.104 Конституции Республики Беларусь).

Институт официального опубликования также является важной составляющей в обеспечении правовой определённости, так как на практике часто используется в механизме определения момента вступления в силу нормативного правового акта.

С.А. Калинин видит в проблеме доведения нормативных правовых актов до всеобщего сведения также « ... экономическое измерение, а именно своевременное и полное ознакомление правоприменителей с нормативными правовыми актами позволит сократить количество правовых конфликтов, то есть более усилить именно регулятивную функцию права, высвободив материальные, кадровые и иные ресурсы ... » [25, с. 163] из сферы разрешения споров.

В соответствии с п.2 ст.60 Закона «О нормативных правовых актах» официальное опубликование нормативных правовых актов – это доведение этих актов до всеобщего сведения путём размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь (www.pravo.by). Электронное официальное опубликование строится на принципах свободного и бесплатного доступа.

За последнее десятилетие институт официального опубликования прошёл несколько стадий развития, связанных с изменением формы опубликования: «печатное официальное опубликование – печатное и электронное официальное опубликование – преимущественно электронное официальное опубликование» (с 2012 г.) [26, с. 206]. Переход к преимущественно электронному официальному опубликованию является общемировой тенденцией, которая начала формироваться после 2000 г. Электронное официальное опубликование реализовано в Австрии, Армении, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Дании, Испании, Италии, Казахстане, Канаде, Литве, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Румынии, Словении, Финляндии, Франции, Эстонии и др. Большинство из озвученных стран официальное опубликование осуществляют исключительно в электронной форме, другие государства – одновременно в печатной и электронной форме, но ежегодно стремятся минимизировать долю печатного официального опубликования [27; 28, с. 29-65].

Преимущественно электронное официальное опубликование, реализованное в Республике Беларусь, в юридической науке с позиций реализации конституционных положений о доведении нормативных правовых актов до всеобщего сведения получило неоднозначную оценку.

В.А. Шаршун говорит о том, что электронное официальное опубликование через Национальный правовой Интернет-портал – это более прогрессивный способ официального опубликования: обеспечивается оперативность официального опубликования, минимальны экономические издержки на официальное опубликование [29, с.41].

Д.А. Лагун, Т.М. Киселёва, напротив, видят в преимущественно электронном официальном опубликовании угрозу в обеспечении правопорядка, что может быть обусловлено следующими аспектами: недоступность сети Интернет для всех граждан республики; проблема обеспечения неизменности текста и возможность его неправомерной корректировки государством или третьими лицами в своих целях; исключительная привязка к электронной форме документа, а значит зависимость правоприменителей и иных субъектов права от исправности компьютерного оборудования, системы электроснабжения и др. [30, с. 107; 31, с. 36-37].

На наш взгляд, переход к преимущественно электронному официальному опубликованию соответствует современным тенденциям информатизации общества и не несёт в себе угрозы конституционному правопорядку. В свою очередь, вопросы информационной безопасности должны быть обеспечены развивающимся информационным правом.

Однако в институте официального опубликования сохраняется проблема использования различных грифов, применение которых, на наш взгляд, спорно с точки зрения Конституции. Речь идёт о грифе «не рассылается» (его синонимы – «без опубликования в печати», «не для печати» и т.д.). Закон «О нормативных правовых актах» в п.4 ст.60 закрепляет два случая, когда допускается официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении:

– когда акты содержат служебную информацию ограниченного распространения (с использованием подстрочного примечания «Для служебного пользования»);

– в случае принятия нормотворческим органом решения о том, что отдельные положения нормативного правового акта (за исключением положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц) не подлежат рассылке (с использованием подстрочного примечания «не рассылается»). При этом такой нормативный правовой акт в полном изложении подлежит включению в эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь.

Положение, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается», в отличие от положений о не опубликовании госсекретов и служебной информации ограниченного распространения, не согласуется с ч.4 ст.7 Конституции Республики Беларусь и не могут быть обоснованы ст.23 Конституции.

При этом Закон «О нормативных правовых актах» в этой части не определяет оснований, при которых нормотворческий орган вправе реализовать полномочия по применению грифа «не рассылается», ему предоставляется чрезмерно широкое усмотрение. Подобный подход нарушает права граждан и юридических лиц на получение полной, достоверной и своевременной информации о нормативных правовых актах. В условиях преимущественно электронного официального опубликования размещение объёмных правовых документов не влечёт больших материальных затрат. Например, в настоящее время гриф «не рассылается» и опубликование в неполном изложении применяется к таким многостраничным документам, как постановления Совета Министров Республики Беларусь об утверждении генеральных планов городов, постановления Министерства образования Республики Беларусь об утверждении, введении в действие образовательных стандартов и др. Однако эти документы представляют интерес для широкого круга граждан, который должен удовлетворяться полным официальным опубликованием.

3. Не менее важным механизмом в реализации нормотворческого принципа гласности является институт распространения правовой информации, т.е. деятельность государственных органов и иных организаций по обеспечению доступности нормативных правовых актов и ознакомлению общественности с их содержанием, иной правовой информацией посредством использования различных средств коммуникации (СМИ, печатная продукция, сеть Интернет и др.). Принцип доступности нормативных правовых актов является составной частью нормотворческого принципа гласности и важным элементом правового просвещения, которое, в конечном счёте, является одной из важных составляющих конституционного правопорядка.

Нормативные правовые акты, официально опубликованные через Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь и размещённые на нем, представляют собой массив документов с бесплатным доступом не подвергающийся инкорпорации (электронной инкорпорации). Ознакомиться с текстами нормативных актов в

контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) можно лишь посредством обращения к эталонному банку данных правовой информации Республики Беларусь. Этот банк данных формируется и ведётся Национальным центром правовой информации Республики Беларусь, доступ к нему осуществляется на платной основе в рамках платных услуг указанного государственного учреждения (ИПС «Эталон», интернет-услуга Эталон-online») или коммерческих организаций, занимающихся распространением правовой информации.

На Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь безвозмездно получить доступ к текстам правовых актов в их действующей редакции, т.е. с учётом всех внесённых изменений и дополнений, можно лишь по отношению к Конституции, Кодексам Республики Беларусь и ряду отдельных актов законодательства, регулирующих вопросы организации и деятельности государственных органов, административные процедуры, вопросы предпринимательской деятельности. Например, ознакомиться с Законом «Об альтернативной службе», который принят в силу прямого указания Конституции Республики Беларусь, уже не получится. Ознакомиться с иными нормативными правовыми актами (а также с техническими нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами, принимаемыми органами межгосударственных образований) в их контрольном состоянии возможно лишь платно.

В то же время, в соответствии с Положением о деятельности по распространению (предоставлению) правовой информации в Республике Беларусь [16], государственные публичные библиотеки обеспечивают свободный доступ граждан к эталонной правовой информации, в том числе через созданные публичные центры правовой информации (п.9). Однако подобная гарантия на получение правовой информации в условиях стремительного развития информационных технологий видится устаревшей, и не способствует повышению правовой культуры населения.

Белорусское законодательство не отличается стабильностью правового регулирования, имеется тенденция частых корректировок нормативных правовых актов. При существующем возмездном порядке допуска к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии на деле не достигается доступность нормативных правовых актов. Коммерциализация государством доступа к правовой информации в части действующих редакций нормативных правовых актов видится необоснованной, при необеспечении собственно государством стабильности правового регулирования общественных отношений.

В этой связи подлинной реализацией конституционного права на получение информации о действующих нормативных актах (ст.7, 34 Конституции), нормотворческого принципа гласности будет безвозмездное предоставление текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь, что также будет корреспондироваться с конституционной обязанностью каждого индивида соблюдать право Республики Беларусь (ст.52 Конституции).

Подобное предписание должен содержать Закон «О нормативных правовых актах» и оно должно распространяться на все нормативные правовые акты. Разумно распространить подобное правило также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

5.3 Выводы по разделу 5

Законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчинённые учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов также следует выделить Национальный центр законодательства и правовых исследований, который является научно-практическим государственным учреждением, подчинённым Президенту. Подобное положение дел с высокой долей законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, так как разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ресурсов, которые у исполнительной власти есть. Ведущая роль органов исполнительной власти, в качестве разработчика законопроектов, типична для развитых демократических государств.

. Нормотворческий принцип гласности – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения. Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов: информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях; официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов; распространение правовой информации.

2. Информационная открытость нормотворческого процесса является важной составляющей реализуемой в Беларуси концепции «открытое государство» (открытое правительство). Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса через открытое планирование нормотворческой деятельности, через уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, через ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним и др.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов и распространение правовой информации как механизмы реализации нормотворческого принципа гласности должны быть усовершенствованы с позиций открытости, бесплатности и удобства использования. Официальное опубликование нормативных правовых актов и система правовой информации, в части предоставления доступа к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений)

должна быть интегрирована в единый открытый бесплатный комплекс на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

4. По результатам исследования нормотворческого принципа гласности также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства:

– реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» информационную открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях: а) определить, что каждый нормотворческий орган должен разработать политику открытого нормотворческого процесса на принципах открытости, доступности, достоверности, бесплатности, удобства использования нормотворческой информации; б) внедрить открытое планирование нормотворческой деятельности, уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь;

– исключить из Закона «О нормативных правовых актах» положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается»;

– реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» переход к безвозмездному предоставлению текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь. Распространить подобный подход также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование понятия «народ» имеет давнюю историю. На различных исторических этапах (античность, период революций, советский период, современность) в понимание сущности данной социальной общности вкладывалось различное смысловое содержание, которое наполнялось с учетом идеологии государства, «духа» времени, общественного и государственного строя. Принципиальное отличие имеют понятия «советский народ» и «белорусский народ» исходя их правовой трактовки. Главное различие заключается в том, что «советский народ» был ограничен в правосубъектности, способен выражать свою волю только через государство, а «белорусский народ» является источником власти, обладающий учредительной функцией по отношению к государству.

В современный период народ является субъектом конституционно-правовых отношений, который осуществляет свою власть непосредственно либо через избранных представителей. Реализация всего объема предоставленных конституционных прав народом возможна путем персонификации в виде определенной общности лиц, обладающих избирательным правом. Кроме того, народ является социальной общностью, которая занимает особое правовое положение в обществе и государстве, не является субъектом конституционно-правовой ответственности в силу своего особого правового статуса, обладает учредительной функцией, сущность которой состоит в способности наделять государство правом на осуществление государственной власти. Вместе с тем народ ответственен за свою судьбу. На основании этого полагаем конструктивной идею о наличии соответствующих обязанностей у народа, например, защищать свой суверенитет, безопасность, заботиться о процветании государства и др.

Становление и развитие парламентаризма обусловлено происходящими в обществе политическими, социально-экономическими, культурно-духовными изменениями. Кроме того, в процессе становления парламентаризма прослеживается закономерность, показывающая, что формирование его ведущих элементов происходит постепенно, при этом предпосылки появления нового элемента каждый раз формируются в рамках предыдущего этапа.

Постсоветский период оказал значительное влияние на формирование парламентаризма в Республике Беларусь. Этот процесс сопровождался трудностями, которые характерны для большинства государств в такой переходный период: отсутствием навыков переговорного процесса (что наблюдалось в действиях оппозиции), конфликтом между законодательной властью и Президентом, который завершился принятием изменений и дополнений к Конституции. На сегодняшний день, функционируя в системе разделения властей, белорусский парламентаризм как политический институт смог сформировать систему взаимодействия с исполнительной

и судебной ветвями власти. Среди особенностей современного периода можно выделить привилегированное положение исполнительной власти в политической системе; невысокий уровень правосознания населения, следствием чего является низкий уровень популярности Национального Собрания Республики Беларусь по сравнению с уровнем популярности Президента, как государственного института.

В целом, институт парламентаризма в Республике Беларусь можно охарактеризовать, как оформленный, соответствующий общепринятому представлению о парламентаризме и открытый для дальнейшего совершенствования.

В результате рассмотрения теоретических и исторических аспектов формирования парламентаризма и форм его деятельности, в частности парламентских слушаний, возможно, лишь уточняя достаточно качественную законодательную формулировку, предложить следующее их определение: парламентские слушания – это форма деятельности палат Национального собрания, состоящая в публичном заслушивании и обсуждении сообщений депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящемуся к компетенции палат Национального собрания, с целью формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемой теме. Основными задачами парламентских слушаний следует считать:

- обеспечение законотворческой деятельности парламента благодаря выяснению и уяснению депутатами обстоятельств, вызывающих необходимость законодательного урегулирования тех или иных общественных отношений или его совершенствования;

- содействие повышению эффективности нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления, когда законотворческое вмешательство по итогам слушаний излишне;

- вовлечение населения в участие в законотворческом процессе для обеспечения его эффективности и демократической легитимности.

Результатом проведенного исследования стали обоснованные предложения по развитию местного самоуправления в условиях цифровизации общества и государства. К числу таковых необходимо относить следующие:

- 1) наделение новыми требованиями органы местного самоуправления в связи с внедрением информационных технологий, к примеру, качественное ведение официальных сайтов, позволяющих реализовывать право граждан на доступ к информации;

- 2) признание значимости и реальности деятельности новых форм местного самоуправления – электронных объединений граждан в Интернете;

- 3) внедрение новой формы взаимодействия Local government-to-Citizen – между органами местного управления и самоуправления и гражданами соответствующей административно-территориальной единицы.

Обобщая территориальную организацию местного самоуправления на уровне СНГ, следует отметить многоуровневый характер организации данного института,

который непосредственным образом связан с принятым на законодательном уровне административно-территориальным устройством соответствующего государства. К примеру, в Республике Беларусь административно-территориальными единицами выступают область, район, город, поселок ; в Грузии – община, село, поселок, город, район и автономные образования ; в Республике Казахстан – область, город, район, село, поселок (аул) ; в Киргизии – область, район, город, поселок (аиль) и др.

Анализ законодательства государств-участниц СНГ позволяет вывод о четко сформировавшейся тенденции об упразднении уровней АТУ. Основу правового регулирования молодежного самоуправления в Республике Беларусь представляет достаточно большой пласт нормативных правовых актов, главными из которых следует назвать Конституцию, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении», Закон Республики Беларусь «Об основах государственной молодежной политики» и др. Основными формами молодежного самоуправления в Республике Беларусь следует считать: органы студенческого самоуправления; реализацию различных инициатив представителями молодежи; молодежный парламент; представительство молодых граждан на уровне местных Советов депутатов и др.

В настоящий момент можно говорить о том, что законодатель движется в направлении приведения национального законодательства в соответствии с Орхусской конвенцией. Необходимо отметить, что у граждан, общественных объединений и иных субъектов существуют и иные возможности участия в принятии экологически значимых решениях, например, конституционным законодательством устанавливается право граждан на обращение в государственные органы, право на свободу собраний, митингов, уличных шествий. Посредством таких общих форм участия общественности возможно получить ответ на вопрос, имеющий экологическое значение.

В целях оптимизации осуществления общественного контроля за судебной деятельностью в Республике Беларусь, представляется целесообразным:

- продолжать практику осуществления общественного контроля за судебной деятельностью;
- расширять на законодательном уровне перечень лиц, имеющих право на осуществление общественного контроля за судебной деятельностью, и форм такого контроля. В этих целях рекомендуется дополнить статью 9 Кодекса Республики Беларусь «О судоустройстве и статусе судей» следующим образом: «Граждане Республики Беларусь и иные лица имеют право участвовать в деятельности суда по осуществлению правосудия в качестве народных заседателей, а также в иных формах в порядке и случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и иными законодательными актами»;
- создать банк данных судебных решений и судебной практики;
- расширять практику осуществления так называемой «обратной связи» суда с населением;

- проводить мониторинг общественного мнения самих судей и работников суда при планировании и организации работы суда.

На современном этапе развития белорусской государственности участие населения в процессе осуществления правосудия не имеет массового характера и выражается в одной единственной форме – институт народных заседателей, который можно назвать «наследием» советского прошлого. Несмотря на попытки, предпринимаемые в начале 90-х гг. в Беларуси, по введению суда присяжных, институт присяжных заседателей так и не был воспринят белорусским законодателем. В итоге на сегодняшний день правосудие в предусмотренных законом случаях осуществляется с участием судьи и двух народных заседателей. Институт народных заседателей в современных условиях целесообразно реформировать для оптимизации процесса уголовного судопроизводства по наиболее серьезным категориям дел. Новации должны быть связаны с повышением требований, предъявляемых к претендентам в народные заседатели, а также к осуществлению общественного контроля за составлением списков народных заседателей. Возможно рассмотреть вариант с введением в качестве пилотного проекта расширенной коллегии народных заседателей.

Законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчинённые учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов также следует выделить Национальный центр законодательства и правовых исследований, который является научно-практическим государственным учреждением, подчинённым Президенту. Подобное положение дел с высокой долей законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, так как разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ресурсов, которые у исполнительной власти есть. Ведущая роль органов исполнительной власти, в качестве разработчика законопроектов, типична для развитых демократических государств.

Нормотворческий принцип гласности – это информационная открытость всех стадий нормотворческого процесса, в т.ч. обязательное опубликование нормативных правовых актов и доведение их до всеобщего сведения. Реализация нормотворческого принципа гласности осуществляется посредством следующих механизмов: информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях; официальное опубликование и обнародование нормативных правовых актов; распространение правовой информации.

2. Информационная открытость нормотворческого процесса является важной составляющей реализуемой в Беларуси концепции «открытое государство» (открытое правительство). Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса через открытое планирование нормотворческой деятельности, через уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, через ведение открытого банка

данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним и др.

3. Официальное опубликование нормативных правовых актов и распространение правовой информации как механизмы реализации нормотворческого принципа гласности должны быть усовершенствованы с позиций открытости, бесплатности и удобства использования. Официальное опубликование нормативных правовых актов и система правовой информации, в части предоставления доступа к нормативным правовым актам в их контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) должна быть интегрирована в единый открытый бесплатный комплекс на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь.

4. По результатам исследования нормотворческого принципа гласности также можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства:

– реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» информационную открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях: а) определить, что каждый нормотворческий орган должен разработать политику открытого нормотворческого процесса на принципах открытости, доступности, достоверности, бесплатности, удобства использования нормотворческой информации; б) внедрить открытое планирование нормотворческой деятельности, уведомление общественности об инициировании и начале подготовки нормативного правового акта, ведение открытого банка данных проектов нормативных правовых актов и сопроводительных документов к ним на базе Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь;

– исключить из Закона «О нормативных правовых актах» положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается»;

– реализовать в Законе «О нормативных правовых актах» переход к безвозмездному предоставлению текстов нормативных правовых актов в контрольном состоянии (с учётом изменений и дополнений) посредством Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь. Распространить подобный подход также на технические нормативные правовые акты, нормативные правовые акты, принимаемые органами межгосударственных образований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. Т. 1. – М. : Юристъ, 2005. – 719 с.
2. Агульназемскі прывілей Вялікага князя Літоўскага Жыгімонта Казіміравіча 1506 г. // Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах : (Са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапамож. / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо ; пад агул. рэд. А.Ф. Вішнеўскага ; М-ва ўнутраных спраў Рэсп. Беларусь ; Акад. МУС. – 2-е выд., дап. – Мінск, 2003. – С. 52–55.
3. Акудовіч, В.В. Код адсутнасці. Асновы беларускай ментальнасці / В.В. Акудовіч. – Мінск: Логвінаў, 2007. – 216 с.
4. Ауэр, А. Референдумы в Швейцарии / А. Ауэр // Сравнительное конституционное обозрение. – № 3. – 2004. – С. 152–155.
5. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юрид. вузов и фак. – М.: НОРМА, 2000. – 776 с.
6. Белкина, Н. М. Зарубежный опыт официального опубликования правовых актов на примере государств-членов Европейского союза, Исландии, Норвегии, Швейцарии и Лихтенштейна / Н. М. Белкина // Право.by. – 2010. – № 4. – С. 24–27.
7. Бибило, В.Н. Становление и развитие белорусского законодательства о судостроительстве [Электронный ресурс] / В.Н. Бибило // Белорус. гос. ун-т. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/34027/1/%D0%92.%D0%9D.%20%D0%91%D0%B8%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%BE.pdf>. – Дата доступа: 14.09.2015.
8. Бирюков, П.Н. Международное право: учеб. пособие / П.Н. Бирюков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – 416 с.
9. Василевич, Г.А. Конституционные основы имплементации международных договоров Республики Беларусь и норм интеграционного права / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич ; Белорус. гос. ун-т. – Минск : Право и экономика, 2015. – 203 с.
10. Василевич, Г.А. Народ и государство как важнейшие субъекты конституционно-правовых отношений / Г.А. Василевич, Д.Г. Василевич // Вестн. Белорус. гос. ун-та. Сер. 3, История. Экономика. Право. – 2015. – № 2. – С. 81–84.
11. Вашкевич, С. В. Обеспечение доступа к информации о законотворчестве в Республике Беларусь / С. В. Вашкевич // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. – 2017. – № 5. – С. 136–140.
12. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : [принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 дек. 1948 г.] // Организация Объединенных Наций / Конвенции и соглашения. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml. – Дата доступа: 10.04.2018.

13. Гессен, В.М. Основы конституционного права / В.М. Гессен. – 2-е изд. – П.г. : Юрид. кн. кл. «Право», 1918. – 439 с.
14. Гецевіч, Ю. С. Выкарыстанне сістэм машыннага перакладу і сінтэзу маўлення для забеспячэння даступнасці заканадаўчых тэкстаў на розных мовах у Рэспубліцы Беларусь / Ю. С. Гецевіч, А. А. Кірдуна // Информационные технологии и право : Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф. (г. Минск, 17 мая 2018 г.) / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. Ред. Е. И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. – С. 123–128.
15. Головкин, А.А. Теоретические основы демократии (конституционно-правовой аспект) / А.А. Головкин. – Минск : Право и экономика, 2004. – 164 с. – (Серия «Юридическая литература»).
16. Гуреев, С.А. Процесс строительства правового государства в России и международное право / С.А. Гуреев // Право и политика. – 2002. – № 1. – С. 52 – 60.
17. Гутнова, Е.В. Возникновение английского парламента (из истории английского общества и государства XIII в.) / Е.В. Гутнова. – М. : Изд-во МГУ, 1960. – 582 с.
18. Демичев, Д.М. Конституционное право : учеб. пособие / Д.М. Демичев. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2003. – 379 с.
19. Дзидзоев, Р. М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства / Р. М. Дзидзоев, А. М. Тамаев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №8. – С. 66–70.
20. Егоров, С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты / С.А. Егоров. – М. : Наука, 1993. – 196 с.
21. Енгибарян, Р.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 14 – 24.
22. Этапы проведения слухань у Конгрэсі США [Электронный ресурс] // USAID. Програма сприяння Парламенту Украіны. – Режим доступа: <http://pdp.org.ua/analytics/control/880-149-a2>. – Дата доступа: 08.09.2018.
23. Зиновьев, А.В. Суверенитет, демократия, государство / А.В. Зиновьев // Правоведение. – 2006. – № 6(269). – С. 20 – 28.
24. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февр. 2000 г., № 370-3 : принят Палатой Представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Республики 31 янв. 2000 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 4 июня 2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
25. Казьмина, Е.А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.А. Казьмина ; Рос. гос. социальный ун-т. – М., 2011. – 24 с.

26. Калинин, С. А. Об официальном опубликовании нормативных правовых актов в Республике Беларусь / С. А. Калинин // Право.by. – 2010. – № 1. – С. 163–167.
27. Калинин, С. А. Об официальном опубликовании нормативных правовых актов в Республике Беларусь / С. А. Калинин // Право.by. – 2010. – № 1. – С. 163–167.
28. Киселева, Т. М. Конституционные обязанности государства и граждан в сфере информационных правоотношений / Т. М. Киселёва. – Минск : Право и экономика, 2017. – 163 с.
29. Коваленко, Е. И. Актуальные вопросы развития государственной системы правовой информации Республики Беларусь в эпоху цифровой трансформации / Е. И. Коваленко // Информационные технологии и право : Правовая информатизация – 2018 : сб. материалов VI Междунар. научн.-практ. конф. (г. Минск, 17 мая 2018 г.) / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. Ред. Е. И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. – С. 176–185.
30. Комарова, В. В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – №2. – С. 2–5.
31. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для юрид. вузов. Т. 1 – 2 / Г.Н. Андреева [и др.]; под ред. Б.А. Страшуна. – М.: БЕК, 1996. – 778 с.
32. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 октября 2004 г.) [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
33. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
34. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
35. Краснов, М.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий / М.А. Краснов, В.А. Кряжков. – М.: ОАО «Издательский Дом “Городец”», 2006. – 480 с.
36. Кружков, А.В. Проблемы народовластия в России / А.В. Кружков. – М. : Современная экономика и право, 2005. – 232 с.
37. Круталевич, В.А. На путях национального самоопределения БНР – БССР – РБ / В.А. Круталевич; под ред. В.Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика, 1995. – 138 с. – Сер. Общественнополитические науки.
38. Кузуров, Д. В. Основные проблемы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д. В. Кузуров // Право.by. – 2015. – № 2 (34). – С. 6–12.
39. Курячая, М. М. Технологии краудсорсинга в юридической практике / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 31–37.

40. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
41. Лагун, Д. А. Официальное опубликование нормативных правовых актов как механизм защиты субъективных прав личности / Д. А. Лагун // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти Н. Г. Юркевича, Минск, 20–21 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: О. Н. Здрок (отв. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2018. – С. 35–38.
42. Лагун, Д. А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д. А. Лагун // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2002. – Вып. 12. – С. 23–38.
43. Мавлютов, В.Н. Парламентские слушания как форма парламентского контроля в Российской Федерации / В.Н. Мавлютов // 100-летие юрид. образования в Саратовской области : материалы междунар. науч.-практ. конф. в рамках Междунар. науч. симпоз., посвящ. 100-летию гуманитарного образования в СГУ, Саратов, 25 окт. 2017 г. / Сарат. нац. исслед. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского ; редкол.: Г.Н. Комкова [и др.]. – Саратов : Изд-во «Саратовский источник». – С. 85–88.
44. Маклаков, В.В. Конституционное право : Словарь / В.В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 560 с.
45. Матейкович, М.С. Народ, гражданское общество, общественность как субъекты конституционно-правовых отношений / М.С. Матейкович, В.В. Воронин // Право и политика. – № 10. – 2007. – С. 85–92.
46. Нудненко, Л.А. Конституционное право России : учебник для академ. бакалавриата / Л.А. Нудненко. – М. : Изд-во Юрайт, 2016. – 472 с.
47. О банке данных проектов законов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 фев. 2012 г., № 105. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
48. О борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 24 янв. 2016 г., № 305-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
49. О государственном суверенитете Республики Беларусь : Декларация Верховного Совета Республики Беларусь от 27 июля 1990 г. № 193-ХП // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.
50. О контроле деятельности первичных профсоюзных организаций Белорусского профсоюза работников здравоохранения по вопросу осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства об охране труда [Электронный ресурс] : постановление Президиума Республиканского комитета Белорусского профсоюза работников здравоохранения, 3 сент. 2015 г., № 289 //

ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

51. О мерах по совершенствованию государственной системы правовой информации [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 окт. 1998 г., № 524: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

52. О Модельном законе «Об общественной экспертизе» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ, 29 нояб. 2013 г., № 39-8 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

53. О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и о внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 дек. 2002 г. № 609 [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июл. 1998 г., № 369: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

54. О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 20 июл. 1998 г., № 369: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

55. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 нояб. 1998 г. № 196-3 ; с изм. и доп. от 25 нояб. 2013 г. № 72-3 // Палата Представителей Национального собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/ru/glava-7-organizatsija-dejatelnostipalat-natsionalnogo-sobranija-ru/>. – Дата доступа: 08.09.2021.

56. О нормативных правовых актах [Электрон. ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июл. 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

57. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июл. 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

58. О порядке осуществления общественными объединениями общественного контроля за исполнением законодательства Республики Беларусь об охране историко-культурного наследия [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 окт. 2008 г., № 1570 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

59. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-3 : в ред. от 4 июня 2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

60. О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 дек. 2010 г., № 712: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 12.04.2018 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

61. О создании Национального центра правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 30 июня 1997 г., № 338: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2010 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

62. О соответствии Конституции и законам Республики Беларусь Указа Президента Республики Беларусь от 26 декабря 1995 г. N 519 "О некоторых вопросах обеспечения деятельности местных Советов депутатов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Заключение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 июля 1996 г., № 3-40/96 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

63. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 27 дек. 2017 г., № Р-1107/2017 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

64. О технических нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 4 окт. 2006 г., № Р-196/2006 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

65. Об итогах работы квалификационных коллегий судей хозяйственных судов за 2011 год : постановление Пленума Высшего хозяйственного Суда Республики Беларусь, 23 дек. 2011, № 24 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

66. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП// ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

67. Об утверждении положения о Научно-консультативном совете при Верховном Суде Республики Беларусь : постановление Пленума Высшего хозяйственного Суда Республики Беларусь, 27 марта 2014, № 8 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

68. Об утверждении Положения о порядке осуществления общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказания и иные меры уголовной ответственности [Электронный ресурс] :

постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 сент. 2006 г., № 1220 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

69. Об утверждении Положения о порядке проведения общественной экологической экспертизы : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 окт. 2010 г., № 1592 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.

70. Общая теория государства и права. Академ. курс: в 3-х т. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Т. 1. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. – 528 с.

71. Основин, В.С. Советские государственно-правовые отношения / В.С. Основин. – М.: Юрид. лит., 1965. – 168 с.

72. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В. Б. Исакова. – М.: Формула права, 2012. – 320 с.

73. Парламентское право России : учеб. пособие ; под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: ЮРИСТЪ, 2003. – 154 с. 2. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание – парламент России / С.А. Авакьян. – М.: Рос. юрид. изд. Дом, 1999. – 257 с.

74. Парфенов, Р. В. Краудсорсинг в области права: российский опыт и перспективы / Р. В. Парфенов // Законодательство и экономика. – 2013. – №7. – С. 44–52.

75. Пастухова, Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России / Н.Б. Пастухова // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 90 – 96.

76. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.

77. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.

78. Пляхимович, И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.

79. Пляхимович, И. И. Создаем механизм совершенствования законодательства / И. И. Пляхимович // Право.by. – 2010. – № 2. – С. 10–16.

80. Правотворческий процесс : учеб. пособие / А.Н. Бодак [и др.]; под ред. Г.А. Василевича. – Мн.: Вышэйшая школа, 2015. – 271 с.

81. Прывілей вялікага князя Літоўскага Аляксандра 1492 г. // Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах : (Са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапамож. / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо ; пад агул. рэд. А.Ф. Вішнеўскага ; М-ва ўнутраных спраў Рэсп. Беларусь ; Акад. МУС. – 2-е выд., дап. – Мінск, 2003. – С. 45–51.

82. Пугачев, А. Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. комплекс для студ. юрид. спец. / А. Н. Пугачев. – Новополоцк : ПГУ, 2010. – 387 с.

83. Пугачев, А.Н. Общая теория права: учеб.-метод. компл. для студ. юрид. спец. / сост. и общ. ред. А.Н. Пугачева. – Новополоцк: ПГУ, 2007. – 424 с.

84. Сампиев, И.М. Самоопределение народов: теория и онтология / И.М. Сампиев. – Ростов н/Д : Изд-во СКНЦ ВШ, 2004. – 151 с.
85. Свистунова, Л.Ю. К вопросу о понятии и признаках парламентских слушаний / Л.Ю. Свистунова // Общество и право. – 2012. – № 1. – С. 70–73. 5. Чиркин, В.Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 144 с
86. Свистунова, Л.Ю. К вопросу о понятии и признаках парламентских слушаний / Л.Ю. Свистунова // Общество и право. – № 12. – С. 70–73.
87. Симкин, Л. С. Функции организационного руководства судами / Л. С. Симкин // Советское государство и право. – 1980. – № 8. – С. 93–99.
88. Соколова, А. А. Демократическая культура в законопроектной деятельности: практика «Crowdsourcing» / А. А. Соколова // Юридическая техника. – 2016. – №10. – С. 299–301.
89. Соловьев, П. В. Классификация конституционных принципов нормотворчества / П. В. Соловьев // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д, Экономические и юридические науки. – 2014. № 13. – С. 119–123.
90. Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года // Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах : (Са старажытных часоў да нашых дзён) : вучэб. дапамож. / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо ; пад агул. рэд. А.Ф. Вішнеўскага ; М-ва ўнутр. спраў Рэсп. Беларусь ; Акад. МУС. – 2-е выд., дап. – Мінск, 2003. – С. 114–132.
91. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года / Т.І. Доўнар [і інш.] ; рэд. Т.І. Доўнар [і інш.]. – Мінск : Тэсей, 2003. – 352 с.
92. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 года / пер. А.С. Шагун. – Мінск : Беларусь, 2005. – 207 с.
93. Фадеев, В.И. Конституционное право : учеб. для бакалавров / В.И. Фадеев. – М. : Проспект, 2015. – 584 с.
94. Чеботарев, Г. Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г. Н. Чеботарев, К. А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – №4. – С. 59–64.
95. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск : Новое знание, 2001. – 572 с.
96. Шавцова, А.В. Взаимодействие понятий «права человека» и «государственный суверенитет» : в 2 т. / А.В. Шавцова // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : сб. науч. тр. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Издат. центр БГУ, 2008. – С. 55–58. – Т. 2 : Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе.
97. Шаповал, В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев : Издат. дом «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.

98. Шаршун, В. А. Официальное опубликование правовых актов в Беларуси: советский и постсоветский период / В. А. Шаршун // TEISE. – 2012. – № 85. – С. 33–44.
99. Шаршун, В. А. Официальное опубликование правовых актов в Беларуси: советский и постсоветский период / В. А. Шаршун // TEISE. – 2012. – № 85. – С. 33–44.
100. Шмитт, К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма / К. Шмитт // Политическая теология : сборник. – М. : КАНОН-пресс-Ц, 2000. – С. 155–256.
101. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – 2-е изд., перераб. и доп. / Б.С. Эбзеев. – М. : Проспект, 2013. – 656 с.
102. Эфендиева, К. К. Конституционный принцип открытости, гласности и транспарентности судебной власти / К. К. Эфендиева // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 191–193.