

вершенствования действующих нормативных правовых актов в установленном порядке вносить в нормотворческий орган (должностному лицу) предложения об изменении, дополнении, отмене, принятии (издании), толковании или о признании утратившими силу нормативных правовых актов. В данном случае данная форма осуществления нормотворческой функции является своеобразным продолжением надзорной деятельности, как основной и специфической деятельности органов прокуратуры;

– экспертно-аналитическая работа предполагает криминологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, которая предоставлена ГУ «Научно-практический центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Республики Беларусь».

Нельзя оставить без внимания вопрос, часто поднимаемый в юридической литературе [4; 5], касающийся наделяния Генеральной прокуратуры правом законодательной инициативы.

Как известно, статья 99 Конституции Республики Беларусь предоставляет данное право Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек [1].

Участие Генеральной прокуратуры в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов, а также полномочия по принятию совместных нормативных правовых актов с министерствами, иными республиканскими органами государственного управления и другими нормотворческими органами в форме постановлений полагается недостаточным для органа, осуществляющего на территории государства надзор за исполнением законодательства. Полагаем, что более весомо органы прокуратуры могли влиять на законотворческий процесс, если бы обладали правом законодательной инициативы [4, с. 56], и в случае закрепления в Конституции Республики Беларусь права на законодательную инициативу Генерального прокурора, исходящие от него акты могли бы быть обоснованы готовившими их работниками прокуратуры, знакомыми с правовыми реалиями [7, с. 5].

Таким образом, представляется возможным:

– рассмотрение нормотворческой функции в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры, в большей степени как функции Генеральной прокуратуры, имеющей свои цели и способы реализации;

– на основании предоставленных Генеральной прокуратуре полномочий выделение проектной, коррекционной и экспертно-аналитической форм участия прокуратуры в нормотворческой деятельности и совершенствовании практики применения законодательства;

– наделение Генерального прокурора Республики Беларусь правом законодательной инициативы, как инструментом большего влияния на законотворческий процесс.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.
2. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220 – 3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10. 07. 2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
3. О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам совершенствования системы органов прокуратуры [Электронный ресурс] : проект Закона Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 22.05.2015.
4. Бабаев, С.Н. Участие прокурора в реализации правотворческой функции / С.Н. Бабаев // Вестн. ВГУ. Сер. Право. – 2014. – № 3. – С. 47–58.
5. Еремина, Н.В. Самостоятельность прокуратуры в условиях принципа разделения властей / Н.В. Еремина // Право и политика. – 2008. – № 10. – С. 2360–2365.
6. Жидких, А.А. Правотворчество. Законность. Прокуратура / А.А. Жидких. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 176 с.
7. Зубков, Е.Ю. К вопросу о необходимости расширения правотворческих полномочий органов прокуратуры / Е.Ю. Зубков // Наука. Общество. Государство. – 2014. – № 2 (6). – С. 1–7.
8. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by/>. – Дата доступа: 20.09.2015.

УДК 342

### ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

**В.А. БАТТ**

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЁВ)*

*Изучены механизмы инициатив граждан по проведению местных референдумов как в Республике Беларусь, так и в иностранных государствах. Исходя из результатов этого анализа, показано, что препятствует внедрению данного института на практике в нашем государстве.*

Статья 1 Конституции Республики Беларусь устанавливает стремление нашей страны к построению демократического государства, а «этот процесс неразрывно связан с развитием института непосредственной демократии в системе местного самоуправления, которое является неотъемлемой частью гражданского общества и одновременно механизмом его формирования» [1].

«Для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни могут проводиться республиканские и местные референдумы» [2], которые являются одной из форм выражения прямого народовластия. Поскольку речь идет о развитии местного самоуправления, то круг исследуемой проблемы следует сузить до местного референдума.

Мировая практика характеризуется большим количеством не только инициатив проведения местных референдумов, но и проведенных местных референдумов. К примеру, за два последних десятилетия XX века в Европе было проведено 377 референдумов местного масштаба. А в Соединенных Штатах Америки за последние более чем сто лет благодаря самостоятельному разрешению своих внутренних проблем отдельными штатами количество проведенных местных референдумов превысило рекордную отметку в десять тысяч. Также рассмотрев некоторый опыт о данных мероприятиях в западноевропейских государствах и Соединенных Штатах Америки, оказалось, что местные референдумы в мире проводятся почти по всем вопросам, которые в той или иной степени затрагивают современного человека и гражданина.

Наиболее часто встречающимися вопросами на местных референдумах западных стран являются вопросы по поводу обустройства городской жизни. Например, «в 2002 году жители американского города Кей-Вэст (штат Флорида) вынесли на референдум вопрос о создании независимой коллегии горожан для контроля за деятельностью мэрии» [3]. А после проведения местного референдума в ноябре 2001 года в городе Сан-Франциско городской совет обязан запрашивать согласие горожан на любое крупное строительство в зоне залива. Этот вопрос можно отнести и к другой группе проблем, которыми сильно обеспокоены европейцы и американцы, – вопросы экологии. Еще одним примером может служить проведенный 30 июня 2001 местный референдум в городе Милане (Италия) года по поводу сокращения количества автомобилей в центре города.

В Соединенных Штатах Америки на местных референдумах активно принимаются законы. Ярким примером является «Предложение 8» – конституционная поправка штата Калифорнии, которая была принята на референдуме 4 ноября 2008 года. Данная поправка устанавливала брак как «союз между мужчиной и женщиной» и тем самым исключала однополый брак. «За запрет подобных союзов проголосовали 52 % избирателей» [4]. Однако в дальнейшем после долгих разбирательств как на местном уровне, так и на государственном уровне, «Федеральный суд США принял решение о незаконности "Предложения 8" на основании того, что штат Калифорния не имел достаточных оснований ущемлять права секс-меньшинств на заключение брака» [5], ссылаясь на принцип равенства всех граждан перед законом.

«Обращаясь к статистике проведения местных референдумов, следует отметить, что за период 2004–2013 годов в соседней России их прошло более 300. При этом если обратиться к анализу вопросов, выносимых на местный референдум, это в основном либо вопрос территориального преобразования, либо вопрос о введении самообложения граждан» [6]. Конечно же, приведенная статистика не показывает, что в Российской Федерации складывается благоприятная ситуация по разрешению проблем с помощью местных референдумов, поскольку в данном государстве не наблюдается разнообразия выносимых на референдум вопросов и количество проведенных референдумов невелико для такой большой территории. Однако, в отличие от России, в Республике Беларусь ситуация никаким образом не развивается, что подтверждается полным отсутствием проведенных местных референдумов в нашей стране.

Инициативы проведения местных референдумов в Республике Беларусь были и по вопросам, которые разрешаются с помощью данного мероприятия в Европе и Соединенных Штатах Америки, но до проведения референдума ни разу не доходили. Например, после издания Указа Президента Республики Беларусь от 7 мая 2005 г. № 216 «О переименовании некоторых проспектов и улиц в г. Минске» проспект Франциска Скорины стал проспектом Независимости, а проспект Машерова – проспектом Победителей, после чего жители предпринимали попытки инициативы референдума, однако они не увенчались успехом. В сложившейся ситуации интересен следующий факт. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. №154-З «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь», который действовал на момент издания Указа «Президент улицы не переименовывает. В его полномочиях – области, районы, города: «Президент присваивает наименования (переименовывает) областям, районам, городам областного подчинения и их районам, а также районам города Минска». А вот «наименование и переименование проспектов, улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов производится соответствующим местным советом де-

путатов с учетом мнения населения данной территории» [7]. Иными словами, референдум в масштабах города Минска обязан был пройти в силу закона, но даже «жалобы противников переименований проспектов на указ президента минские суды рассматривать отказались» [7].

Другой яркой инициативой проведения местного референдума в Республике Беларусь является инициатива жителей Первомайского района города Минска. В 2012 году власти данного района приняли решение об уплотнении на своей территории и вырубке Севастопольского парка. Жители Первомайского района сначала проводили пикеты, протестуя против уничтожения парка. Они также обратились к специалистам Академии наук, которые провели экспертизу состояния деревьев. Специалисты пришли к заключению, что «по состоянию древостоя данного лесного участка основания для его вырубки отсутствуют». Эксперты подчеркнули, что этот лесной участок расположен вдоль одной из наиболее нагруженных автомагистралей Беларуси и выполняет санитарно-защитные функции, а также определяет микроклимат жилого микрорайона Уручье. Однако власти района своего решения не изменили. «Инициативная группа по проведению референдума по судьбе столичного Севастопольского парка была создана 28 ноября 2012 года» [8]. В декабре этого же года жители Первомайского района города Минска подали документы в районную администрацию на регистрацию инициативной группы по проведению местного референдума, но получили отказ. Подав жалобу в суд Первомайского района города Минска, тот «отказал в возбуждении гражданского дела по не регистрации инициативной группы для проведения референдума. Судья посчитал, что глава инициативной группы не мог подписывать и подавать жалобу от имени всех членов» [8]. В соответствии с частью 6 статьи 126 Избирательного Кодекса Республики Беларусь «Отказ [в регистрации инициативной группы] может быть обжалован в месячный срок в районный, городской суд» [9]. Так называемый «глава» инициативной группы утверждал, что он является руководителем группы, которого избрали на первом собрании, указав это в протоколе собрания в соответствии с частью 4 статьи 114 Избирательного кодекса Республики Беларусь. В этом случае при отсутствии других нарушений законодательства Суд Первомайского района города Минска обязан был рассмотреть поданную жалобу. Данная инициативная группа предпринимала и предпринимает попытки проведения местного референдума, но администрация Первомайского района снова вынесла решение от 28 января 2014 года № 62 «Об отказе в регистрации инициативной группы по проведению местного референдума в Первомайском районе города Минска».

Попытки проведения местных референдумов были не только в столице. «Жители микрорайона Соломинка в Могилеве подали заявку в горисполком на проведение местного референдума по вопросу сноса мини-рынка "Крыніца"» [10], поскольку из-за строительства Дворца гимнастики этот рынок собирались перенести в отдаленный район города, что жители посчитали неудобным. Документы были поданы 14 ноября 2008 года. В свою очередь, горисполком направил эти документы в областное управление юстиции для экспертизы, что полностью соответствует части 3 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь. Однако инициаторы ответа из управления так и не получили.

Еще один пример инициативы проведения городского референдума – это инициатива жителей города Гродно в 2007 году. В сентябре 2007 года «Гродненский горисполком отказался регистрировать инициативную группу по проведению местного референдума по вопросам гласности и участия общественности в обсуждении планов реконструкции исторического центра города» [11]. В частности инициаторы выступали за внесение района городской застройки Новый Свет в список историко-культурных ценностей, поскольку она подвергалась разрушению из-за строительства нового моста через реку Неман и проведения новых автомобильных магистралей через исторический центр города. Власти обосновали свой отказ «нарушениями Избирательного кодекса и других законодательных актов государства» [11], которые были допущены инициаторами. Однако руководитель группы утверждает, что «документы на регистрацию инициативной группы согласовывались с юристами и соответствуют отечественному законодательству» [11].

Наибольший резонанс вызвали инициативы проведения местных референдумов после издания Указа Президента Республики Беларусь № 418 от 15 сентября 2011 г. «О размещении и проектировании атомной электростанции в Республике Беларусь» и Указа Президента Республики Беларусь №253 от 5 июня 2012 г. «О Китайско-Белорусском индустриальном парке», поскольку жители города Островец и Смолевичского района соответственно были против строительства данных объектов на их территории. Однако после проверки предоставленных документов управления юстиции отказали в регистрации инициативных групп, ссылаясь на то, что данные вопросы не относятся к компетенции местных органов управления и самоуправления, а относятся к компетенции республиканских органов, поскольку решения о строительстве были приняты Президентом, издавшим соответствующие указы. Но республиканский референдум так и не провели, хотя инициативы были, в частности по строительству атомной электростанции. Например, схожий вопрос решали литовцы на консультативном референдуме о строительстве Висагинской атомной электростанции. «По данным Главной

избирательной комиссии Литвы, из 52,16 % избирателей, принявших участие в референдуме, 62,68 %, проголосовали против атомной электростанции» [12], и власти, решив не идти против народного мнения, свернули проект.

Этот перечень инициатив проведения местных референдумов можно продолжать, однако возникает вопрос «почему в Республике Беларусь так и не было проведено ни одного местного референдума?». Как можно заметить, все инициативы граждан жестко контролируются и регламентируются местной властью (и не только местной) и без ее согласия граждане ничего сделать не могут. И пока такая ситуация будет сохраняться, ни местный референдум, ни другие предусмотренные законодательством формы прямого народовластия де-факто не станут. На мой взгляд, лучшим способом решения проблемы является проведение постепенных реформ, направленных на уменьшение влияния государственных органов на процессы прямого народовластия, что позволит гражданам реализовать свои интересы и защитить свои права. Ведь не зря любая конституция, в том числе и Конституция Республики Беларусь, содержит «нормы-принципы, которые призваны зафиксировать некий идеал, конечные стремления общества и государства. Если бы таких конституционных статей не было, не осталось бы и стимула стремиться к идеалу» [13]. Поэтому столь важной нам представляется система локальной демократии.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 6-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2010. – 64 с.;
3. Референдум: демократия или манипуляция [Электронный ресурс] // Подробности – информационный портал / ООО «Национальные информационные системы» – Киев, 2002 – Режим доступа: <http://podrobnosti.ua/117416-referendum-demokratija-ili-manipuljatsija.html> – Дата доступа: 23.09.2015.
4. Верховный суд Калифорнии утвердил запрет на однополые браки [Электронный ресурс] // Lenta.ru – интернет-газета / ООО «Лента.Ру» – Москва, 1999 – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2009/05/26/court/> – Дата доступа: 25.09.2015.
5. Верховный суд США решает судьбу однополых браков [Электронный ресурс] // BBC Русская служба / BBC World Service Russian Service – Режим доступа: [http://www.bbc.com/russian-international/2013/03/130326\\_gay\\_marriage\\_supreme\\_court.shtml](http://www.bbc.com/russian-international/2013/03/130326_gay_marriage_supreme_court.shtml) – Дата доступа: 24.09.2015.
6. Толстик, В.А. Референдум в России: основы, опыт, критика / В.А. Толстик, Н.А. Трусов // Вестн. Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 24. – С. 9–14.
7. 7 мая – годовщина переименования проспектов Скорины и Машерова [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/67910.html> – Дата доступа: 26.09.2015.
8. Референдум по застройке Севастопольского парка в Минске запретили [Электронный ресурс] // Наша Нива – газета / ЧУП «Сородичи» – Минск, 2002 – Режим доступа: <http://nn.by/?c=ar&i=105930&lang=ru> – Дата доступа: 24.09.2015.
9. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : принят Палатой представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом респ. 31 янв. 2000 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
10. Жители могилевского микрорайона подали заявку на проведение местного референдума [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Минск, 2000 – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/124052.html> – Дата доступа: 25.09.2015.
11. Власти Гродно отказались регистрировать инициативную группу по проведению местного референдума [Электронный ресурс] // TUT.BY: Белорусский портал / ООО «TUT БАЙ МЕДИА» – Минск, 2000 – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/94562.html> – Дата доступа: 24.09.2015.
12. Висагинскую АЭС в Литве строить не будут [Электронный ресурс] // Беллона – экологическая организация / Экологическое объединение «Беллона» – Москва, 2000 – Режим доступа: [http://www.bellona.ru/articles\\_ru/articles\\_2012/Lithuania\\_will\\_stop\\_Visaginas\\_project](http://www.bellona.ru/articles_ru/articles_2012/Lithuania_will_stop_Visaginas_project) – Дата доступа: 24.09.2015.
13. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В.М. Бесчастний. – К. : Знання, 2007. – 467 с.

УДК 342

#### ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ

*В.А. БАТТ*

*(Представлено: канд. юрид. наук, доц. А.Н. ПУГАЧЁВ)*

*Приводятся результаты анализа белорусского законодательства о проведении местных референдумов, систематизированы недочеты законодательства, регламентирующие их подготовку. Представлены выводы о возможных путях решения проблем проведения местных референдумов.*