

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 – 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 – 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.

Республика Беларусь ставит перед собой цель создать демократическое государство, что установлено статьей 1 Конституции нашей страны. Такое государство должно на практике реализовывать институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления, что является неотъемлемой частью гражданского общества и в то же время способом его формирования.

Одной из форм непосредственной демократии является референдум, который позволяет решить важнейшие вопросы государственной и общественной жизни как республики в целом, так и отдельного региона. Для того чтобы дать определение рассматриваемому явлению, необходимо обратиться к Закону Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», который в статье 34 устанавливает, что «для решения вопросов, имеющих важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенных к компетенции соответствующих Советов, исполнительных и распорядительных органов, могут проводиться местные референдумы» [1]. Данное положение закона и является законодательно закрепленным определением местного референдума в Республике Беларусь.

Мировое сообщество уже давно использует местные референдумы для разрешения проблем, которые в какой-либо степени затрагивают граждан определенного региона или всей страны в целом. Например, в период 1981-2014 годов в Европе было проведено более 500 референдумов местного уровня. А в Соединенных Штатах Америки за последний век количество проведенных местных референдумов превысило 10 тысяч, что обусловлено самостоятельным разрешением своих проблем отдельными штатами. Также исследовав большое количество данных о местных референдумах в странах Западной Европы и Соединенных Штатах Америки, выяснилось, что подобные мероприятия проводятся по всем вопросам, которые граждане способны самостоятельно понять, дать на них ответ и, как итог, решить возникшую проблему.

Как известно, в Республике Беларусь не было проведено ни одного местного референдума. Но если в мировой практике так популярны подобные мероприятия, то каковы же тогда причины отсутствия местных референдумов в нашей стране? Многие назовут пассивность граждан Беларуси, связанную с терпеливым менталитетом народа. Но в большинстве случаев «пассивность граждан в осуществлении прямых форм участия в местном самоуправлении частично обусловлена несовершенством инструментов непосредственной демократии; отсутствием условий, необходимых для их практического применения; чрезмерной сложностью предлагаемых правовых механизмов и т.д.» [2]. Рассмотрев белорусское законодательство о проведении местных референдумов, мною были выявлены следующие проблемы.

Во-первых, процедура инициативы референдума сильно бюрократизирована, что создает большие проблемы для инициаторов. Сначала в соответствии с частью 3 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь «документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются *местным исполнительным и распорядительным органом* на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы» [3]. Поскольку документы направляются на проверку исполнительными комитетами и местными администрациями, может возникнуть ситуация при которой данные органы могут документы принять, но не отправить органам юстиции, либо органы юстиции не направят соответствующее решение после проверки документов исполнительному органу. Подобная ситуация сложилась в Могилеве в 2008 году, когда жители инициировали проведение местного референдума, поскольку они были против сноса мини-рынка «Крыніца». После подачи документов горисполком направил их в областное управление юстиции для экспертизы, однако инициаторы ответа из управления так и не получили.

В то же время оценка важности вопроса, выносимого на референдум, является весьма субъективной. Если же инициативная группа возникла, а после ее регистрации подписи будут собраны в требуемом количестве, то это означает обеспокоенность граждан по предлагаемому вопросу, а следовательно, референдум должен состояться. Именно граждане, а не управления юстиции, как это предписывает ч. 3 ст. 126 Избирательного Кодекса Республики Беларусь, должны иметь право сами определять, имеет ли данный вопрос для них «важнейшее значение» или нет.

В соответствии с частью 4 статьи 126 Избирательного кодекса Республики Беларусь «Вопрос, предлагаемый на местный референдум, с учетом заключения соответствующего областного, Минского городского органа юстиции и состав инициативной группы регистрируются соответствующим *местным исполнительным и распорядительным органом*» [3].

Часть 1 статьи 116 устанавливает, «подписные листы сдаются координаторами по районам, городам, районам в городах не позднее истечения срока, установленного для сбора подписей, в *районный, городской исполнительный комитет, в местную администрацию*, которые в десятидневный срок проверяют достоверность подписей граждан в подписных листах» [3], и в соответствии с частью 6 этой же статьи Избирательного кодекса Республики Беларусь после проверки подписных листов соответствующий *местный исполнительный и распорядительный орган* выносит решение о результатах сбора подписей.

«Контроль за поступлением и расходованием средств фонда инициативной группы осуществляется *финансовым органом местного исполнительного и распорядительного органа*, принявшего решение о регистрации инициативной группы» – часть 7 статьи 128¹ Избирательного кодекса Республики Беларусь.

Иными словами на всех этапах инициативы местного референдума прослеживается связь с исполнительными и распорядительными органами, не смотря на то, что местный референдум – это неотъемлемая часть непосредственной демократии. Даже после проведения референдума в соответствии с частью 6 статьи 127 «решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа», что совершенно неприемлемо при осуществлении прямого народовластия. Возникает вопрос – «что делать, если решение, принятое на местном референдуме, не будет подписано председателем исполкома?» Такое развитие событий ни в Конституции, ни в Избирательном кодексе, а также в иных нормативных правовых актах не регулируется.

Во-вторых, существует неопределенность относительно юридической силы решения, принятого на местном референдуме. Если же после прохождения всех сложных процедур по инициативе местного референдума, данное мероприятие все-таки состоится, то судьбу принятого решения граждане фактически не решают. В соответствии с частью 2 статьи 127 Избирательного кодекса Республики Беларусь «юридическая сила решения, принятого местным референдумом, определяется в решении местного Совета депутатов о назначении референдума» [3], что противоречит общепризнанным демократическим принципам, поскольку народ является единственным источником власти, а следовательно, все его решения должны иметь высшую юридическую силу. В данном случае не на уровне республики, а на уровне соответствующего населенного пункта или административно-территориальной единицы. Также можно усомниться в том, что соответствующий Совет депутатов примет решение о назначении референдума, и в итоге, проделав огромную бюрократизированную процедуру инициативы местного референдума и сбора подписей, референдум не состоится, несмотря на то, что собрано достаточное количество подписей, подтверждающих значимость предложенного вопроса для граждан, о чем было упомянуто выше.

В-третьих, наличие бюрократизированной процедуры отчетности о финансировании инициативной группы, что может стать причиной отказа от попытки инициировать референдум в некрупных городах и селах. Вполне приемлемым является положение, закрепленное в части 1 статьи 128¹, о том, что «финансирование расходов, связанных со сбором подписей граждан в поддержку предложения о проведении областного, Минского городского, районного, городского (в городе областного подчинения) референдума и проведением агитации по инициированию референдума гражданами, осуществляется за счет средств фонда инициативной группы» [3], т.е. материальное обеспечение агитации по инициированию местного референдума и сбора подписей осуществляет не только за счет инициативной группы, но и за счет пожертвований. Однако согласно части 15 статьи 114¹ «Руководитель инициативной группы обязан представлять в Центральную комиссию финансовые отчеты о расходовании средств фонда инициативной группы со следующей периодичностью: первый отчет – через 20 дней после регистрации инициативной группы; второй отчет – не позднее чем в пятидневный срок со дня окончания срока для сбора подписей граждан; третий отчет – через 20 дней после назначения референдума; итоговый отчет – не позднее чем в пятидневный срок со дня голосования по референдуму», что, на мой взгляд, может осложнить и замедлить работу инициативной группы. Иными словами вместо того, чтобы агитировать граждан и собирать подписи, им придется составлять финансовые отчеты и заниматься сбором необходимых для данного отчета документов, ведь часть 16 этой же статьи указывает на то, что «к отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление, возврат и расходование средств фонда инициативной группы, справки об оставшихся средствах и (или) о закрытии специального счета» [3].

Проанализировав белорусское законодательство, регулирующее подготовку и проведение местных референдумов, мною был сделан следующий вывод. Основная причина отсутствия проведения местных референдумов в Республике Беларусь – чересчур бюрократизированная процедура инициативы референдума. Иными словами жесткий контроль и обязанность согласования всех действий с органами власти замедляют и в конечном итоге подавляют процессы непосредственной демократии, что приводит к пассивности граждан и возникновения у них чувства недоверия к государственным органам. 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, а следовательно приблизит Республику Беларусь к установленной Конституцией цели – стать демократическим государством.

ЛИТЕРАТУРА

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь : принят Палатой представителей 11 дек. 2009 г. : одобр. Советом респ. 17 дек. 2009 г. : [по состоянию на 22.09.2015 г.] // Консультант плюс : Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпект», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

2. Кобаса, М. Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность. Аналитический документ / М. Кобаса // School of young managers in public administration. – Минск, 2011. – 55 с.;

3. 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.

УДК 342

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА С ПОДВЕДОМСТВЕННЫМ КОНТРОЛЕМ

А.В. ИГОЛКИН

(Представлено: Т.И. ПУГАЧЁВА)

Проводится анализ административного надзора и различных видов контроля, выявлению их различий и схожих направлений действий. Особое внимание уделено выявлению сущности и содержания административного надзора в сравнении с другими видами контрольной и надзорной деятельности.

Существуют различные подходы к понятию сущности административного надзора, один из которых указывает на то, что административный надзор является самостоятельным правовым явлением (способом обеспечения законности), другой заключается в том, что административный надзор – разновидность контроля.

О различиях в указанных подходах можно судить по определениям понятия «административный надзор». Так, согласно первому направлению, в качестве методологической основы определение содержания этого понятия использует признак отсутствия организационной соподчиненности у субъектов надзора и поднадзорных объектов. Это указывает на сходство надзора и внешнего контроля, которое проявляется в том, что надзор и внешний контроль осуществляются не за всеми сторонами деятельности поднадзорного и подконтрольного объекта, а только за определенными и по отдельным вопросам (например, за соблюдением определенных правил). Объединяет их то, что при обнаружении нарушений и органы надзора, и органы внешнего контроля принимают меры по их устранению и привлечению виновных к ответственности.

Различие между ними, прежде всего, в объеме их компетенции. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку не только правильности, но и целесообразности контролируемой деятельности, в то время как органы административного надзора проверяют только законность действий конкретного объекта надзора также отмечает, что полномочия органов административного надзора ограничиваются лишь наблюдением за тем, как поднадзорные органы или лица выполняют свои обязанности в соответствующей отрасли управления, при этом органы надзора не вмешиваются в другие стороны деятельности указанных объектов.

Различие органов административного надзора и внешнего контроля проводится и по субъектам, на которых она распространяется. Субъектами административного надзора являются предприятия, учреждения и организации, их должностные лица и отдельные граждане. Внешний специальный контроль не распространяется на отдельных граждан. Дифференциацию надзора и контроля можно осуществлять также и на основе объема их деятельности: органы административного надзора ограничиваются проверкой соблюдения определенных правил, а органы внешнего контроля, кроме этого, занимаются вопросами хозяйственной деятельности, выполнения плановых заданий по количественным и качественным показателям.

Административному надзору присущи особые методы: наблюдение, проверка по собственной инициативе, проверка по заявлениям, жалобам и другие. Методы же внешнего специального контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проверка по отчетам и документам, проведение экспертизы и другие.

Контроль и административный надзор различаются и по характеру полномочий субъектов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что «административный надзор является самостоятельным организационно-правовым способом обеспечения законности в государственном управлении и представляет собой систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности» [2].

По мнению представителей другого направления, административный надзор заключается в проверке исполнения установленных государством правил и норм, обеспечивающих нормальное функционирование данной отрасли управления. Характерной чертой административно-надзорной деятельности,