

УДК 342

DOI 10.52928/2070-1632-2026-75-2-149-153

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЕДИНИЦЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ*канд. юрид. наук, доц. И.В. ШАХНОВСКАЯ, канд. юрид. наук, доц. П.В. СОЛОВЬЕВ**(Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой)**e-mail: i.shakhnovskaya@psu.by; p.solovjov@psu.by**канд. юрид. наук, доц. М.М. СТЕПАНОВ**(Институт законодательства и сравнительного правоведения**при Правительстве Российской Федерации, Москва)**e-mail: stepanovtao@mail.ru*

В статье рассматриваются различные аспекты конституционной правосубъектности населения административно-территориальной единицы как субъекта конституционно-правового отношения. Авторы приходят к выводу о наличии многообразия форм участия населения в реализации конституционных прав и свобод. На основе анализа законодательства в статье сформулирован вывод о необходимости применения дифференцированного подхода к пониманию населения административно-территориальной единицы в контексте закрепления его прав и обязанностей. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь о местном самоуправлении в области расширения форм доступа населения к управлению делами общества и государства в условиях внедрения информационных технологий. Авторами проводится сравнительный анализ понятий «население АТЕ», «народ», «органы местного самоуправления», результатом которого стало предложение о внесении законодательной дефиниции термина «население АТЕ» в Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь».

Ключевые слова: административно-территориальная единица, население, субъект конституционно-правовых отношений, местное самоуправление, правоспособность, дееспособность.

Введение. В белорусской науке конституционного права до настоящего времени не выработано единого подхода к понятию «конституционная правосубъектность населения», «коллективная конституционная правосубъектность», что создает терминологическую неопределенность в конституционно-правовой доктрине. Кроме того, в законодательстве Республики Беларусь отсутствует понятие «население административно-территориальной единицы», что создает определенные сложности в части условий и порядка реализаций населением своих конституционных прав и свобод. Цель исследования – определить особенности правоспособности и дееспособности населения административно-территориальной единицы как субъекта конституционно-правовых отношений и систематизировать формы участия населения в реализации своих конституционных прав и свобод.

Основная часть. Вопросы конституционной правосубъектности коллективных образований становились предметом исследования различных авторов, к примеру, Д.И. Артемовой и О.В. Романовской [1], Д.С. Велиевой и М.В. Преснякова [2], Т.А. Дураева и Н.В. Тюменевой [3] и др.

Конституционная правосубъектность всегда исследуется сквозь призму трех составляющих: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Конституционная правоспособность населения административно-территориальной единицы (далее – АТЕ) это способность иметь конституционные права и обязанности. Особенностью конституционной правосубъектности населения АТЕ является сложный характер субъекта. Безусловно, население АТЕ выступает составной частью более широкого субъекта конституционно-правовых отношений – народа Республики Беларусь. Под народом как субъектом конституционно-правовых отношений следует понимать определенную совокупность граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом и выступающую от имени народа в целях реализации его конституционных прав и свобод. 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. Относительно понимания народа и его особенностей в конституционно-правовых отношениях одним из авторов статьи ранее было проведено отдельное исследование¹. Население АТЕ аналогично выступает субъектом, который един в своем выражении в контексте реализации положений ст. 3 Конституции Республики Беларусь (народ через участие населения АТЕ в конкретных конституционно-правовых формах является источником власти). Именно наделение населения АТЕ правами в области управления делами общества и государства является одним из механизмов реализации конституционного принципа демократизма.

Актуальным для исследования видится вопрос о соотношении понятий «органы местного самоуправления» и «население АТЕ», требующих содержательного разграничения. Поскольку население АТЕ является одной из форм реализации народом права быть источником власти, то органы местного самоуправления выступают конкретными субъектами реализации власти.

¹ Шахновская, И.В. Социальные общности как субъекты конституционно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Белор. гос. ун-т. – Минск, 2018. – 26 с.

Одной из особенностей населения АТЕ как субъектов конституционно-правовых отношений является двойственная природа отдельных форм реализации прав и свобод: как населения АТЕ и как институтов гражданского общества. Так, различные инициативные группы по принятию решений, по реализации нормотворческой инициативы и др. одновременно выступают как субъекты гражданского общества и как население АТЕ. При этом не имеет значения, от имени какого субъекта реализуются права и обязанности, – в основе находится ст. 37 Конституции Республики Беларусь, где регламентировано право на участие в решении государственных дел. Схожая мысль представлена в научных идеях С.А. Авакьяна, который отмечает необходимость признания за гражданским обществом определенной «общественной власти». При этом С.А. Авакьяном были высказаны даже мысли о необходимости выделения отдельной главы в Конституции Российской Федерации «Гражданское общество» [4, с. 11]. На наш взгляд, признание за населением АТЕ ряда прав и свобод следует признать как одну из форм реализации народом Республики Беларусь права быть источником государственной власти. При этом население АТЕ действительно одновременно выступает и в качестве носителя общественной власти.

Определение понятия «население АТЕ» в законодательстве Республики Беларусь отсутствует. При этом, применительно к отдельным АТЕ раскрывается содержание данного субъекта конституционно-правовых отношений. Так, в Уставе г. Минска определено, что «население города Минска составляют его жители (минчане) – граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие, согласно законодательству, постоянное место жительства в городе»². Следовательно, понятие населения АТЕ не ограничивается отношениями гражданства Республики Беларусь, а ключевым признаком выступает признак постоянного места жительства. На основании вышеизложенного предлагается внести изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» путем дополнения ч. 1 ст. 1 абзацем седьмым и изложить норму следующего содержания: «Население административно-территориальной единицы – граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или преимущественно проживающие на территории соответствующей административно-территориальной единицы». Законодательное определение населения АТЕ как субъекта конституционно-правовых отношений позволит устранить терминологическую неопределенность в науке конституционного права, признать население АТЕ полноправным субъектом конституционно-правовых отношений, позволит унифицировать законодательство в смежных нормативных правовых актах (Избирательном кодексе Республики Беларусь, Законе Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях», Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и др.).

Конституционная правосубъектность населения АТЕ определяется многоуровневым характером, что определяется действующей системой местного самоуправления. В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: «система Советов в Республике Беларусь состоит из трех территориальных уровней: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы»³. В то же время законодательством об административно-территориальном устройстве не определен уровень непосредственно АТЕ, что является важным в контексте определения особенностей правосубъектности населения АТЕ.

В связи с этим является необходимым разработка дифференцированного подхода к закреплению прав населения в зависимости от уровня АТЕ, что обусловлено особенностями статуса территорий. В частности, особым правовым статусом обладает население столицы – г. Минска, что обусловлено наличием специального законодательства применительно к данной АТЕ (Закон Республики Беларусь «О статусе столицы – г. Минска», Устав города Минска), где урегулированы вопросы полномочий Минского городского Совета депутатов, форм участия населения г. Минска в реализации права на местное самоуправление. Дифференциация статуса населения АТЕ обозначена также через различия в компетенции Советов областного, базового и первичного уровней (ст. 18–20 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), что непосредственно влияет на объем правоспособности местного населения (например, при решении круга вопросов, которые могут быть предметом обсуждения на местном собрании и др.).

Одной из базовых норм, выступающих в качестве основы для правосубъектности населения АТЕ является ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», где регламентируется право населения соответствующей АТЕ на местное самоуправление. При этом местное самоуправление понимается как установленные законодательством формы организации и деятельности населения для самостоятельного решения вопросов местного значения. В ст. 1 данного Закона определены также формы местного самоуправления: «местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, нормотворческую инициативу граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели, реализацию гражданских инициатив и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах»⁴. Установленные формы местного самоуправления позволяют сделать вывод о различном характере их реализации (постоянно действующие формы, создаваемые для решения определенного круга вопросов, организованные под реализацию конкретной инициативы и др.).

² URL: <https://minsk.gov.by/ru/freepage/minsk/ustav/>.

³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108>.

⁴ Там же.

Обозначенное позволяет сформулировать вывод о необходимости применения дифференцированного подхода к пониманию населения АТЕ как субъекта конституционно-правовых отношений в контексте закрепления его прав и обязанностей. Конституционная правоспособность закреплена за населением АТЕ в различных формах (в зависимости от субъектного состава):

1. Население АТЕ в целом как единый субъект. Население АТЕ в целом как субъект конституционно-правовых отношений участвует в проведении местных референдумов и местных собраний. Такие формы являются основными формами прямой демократии на местном уровне и основными формами местного самоуправления в Республике Беларусь. Кроме того, населению АТЕ (избирателям избирательного округа) принадлежит право возбуждения вопроса об отзыве депутата.

2. Инициативные группы граждан в рамках АТЕ (с фиксированным количеством граждан либо в процентном отношении к населению всей АТЕ). Инициативные группы граждан в рамках АТЕ в зависимости от цели создания подразделяются на следующие виды:

- инициативные группы по выдвижению кандидата в депутаты местного Совета депутатов (количественный состав членов инициативной группы от 3 до 10 человек);
- участие населения областей и населения г. Минска в составе инициативной группы по инициированию проведения республиканского референдума (количественный состав – не менее 100 человек);
- инициативные группы по проведению местного референдума (количественный состав различается в зависимости от вида АТЕ);
- инициативные группы по проведению местных собраний.

Совокупность граждан АТЕ наделены правом участия в свободном и всестороннем обсуждении предвыборных программ кандидатов в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, местные Советы депутатов; правом проведения агитации за или против кандидата, в том числе, в глобальной сети Интернет⁵.

3. Часть АТЕ (совокупность граждан), количественный состав которой не регламентирован законодательством. Части АТЕ (территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, агрогородков, поселков, деревень и др.) наделены правом на осуществление территориального общественного самоуправления. В отношении части АТЕ предусмотрено также право проведения местных собраний на соответствующей территории (ст. 13 Закона Республики Беларусь «О республиканских и местных собраниях»)⁶. Совокупность граждан АТЕ обладают правом направлять коллективные обращения в государственные органы.

4. Индивидуальное участие граждан АТЕ. Отдельные граждане АТЕ наделены следующими правами:

- 1) право на участие в местном собрании;
- 2) право на участие в местном референдуме;
- 3) право на участие в территориальном общественном самоуправлении;
- 4) право направлять обращения в государственные органы, в том числе, в электронной форме.

Вопросы конституционной дееспособности в науке конституционного права обычно исследуются в рамках индивидуального субъекта либо юридического лица. Что же касается признания конституционной дееспособности за социальными общностями в целом, то оно требует детального методологического обоснования. Одним из авторов статьи ранее было проведено исследование относительно особенностей населения АТЕ как социальной общности [5]. Конституционная дееспособность – это способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять права и обязанности [6, с. 51]. Конкретный объем дееспособности населения АТЕ не всегда четко определяются в силу множественности форм участия, а также по причине особого статуса данного субъекта конституционно-правовых отношений.

Условиями возникновения конституционной дееспособности населения АТЕ являются следующие:

1. Связь населения с территорией. Законодательство в данном случае не делает привязки к гражданству, а связывает возможность участия населения в решении вопросов местного значения с понятием «постоянное место жительства». При этом в отдельных формах необходимо наличие гражданства Республики Беларусь (например, в случае участия в местных референдумах).

2. Конституционная дееспособность населения АТЕ ограничена вопросами местного значения либо определенным кругом вопросов, установленных на уровне законодательства. К вопросам местного значения относятся конкретные задачи по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения административно-территориальной единицы. Так, согласно ст. 121 Конституции Республики Беларусь установлено, что «к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ социально-экономического развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов».

⁵ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370>.

⁶ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10000411>.

Из круга решения вопросов местного значения могут исключаться отдельные из них. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь установлено, что «на местный референдум не выносятся вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом, вопросы, урегулированные законодательными актами, а также вопросы, связанные с назначением на должность служащего, утверждением в должности служащего или освобождением от должности служащего, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя»⁷.

3. Реализация дееспособности осуществляется при одновременном отсутствии механизмов ответственности населения АТЕ. К примеру, нет мер ответственности за решение, принятое на местном референдуме, на местном собрании, за определенную нормотворческую инициативу и т.д. В связи с этим невозможно в полной мере говорить о конституционной правосубъектности населения АТЕ по причине отсутствия такого элемента, как деликтоспособность. Вопросы конституционной ответственности населения АТЕ необходимо рассматривать в позитивном аспекте в силу особого статуса данного субъекта конституционно-правовых отношений.

4. Конституционная дееспособность населения АТЕ может быть реализована посредством прямых (нормотворческая инициатива, местные референдумы, местные собрания и др.) и косвенных форм (через местные Советы, через органы территориального общественного самоуправления).

В современный период актуальными являются вопросы расширения различных форм участия населения АТЕ в управлении делами общества и государства, в частности, с использованием информационных технологий. К примеру, такие технологии могут быть использованы при организации заседаний на сессиях местных Советов депутатов. Так, предлагается внедрить в законодательство проведение он-лайн-трансляций заседаний местных Советов. Нет необходимости 100%-го перевода всех заседаний на формат он-лайн-транслирования. Однако, те из них, на которых рассматриваются важнейшие вопросы местного значения (утверждаются программы социально-экономического развития региона, концепции молодежной политики и др.) должны быть доступными для населения. В связи с этим предлагается внесение следующих изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»: дополнить ст. 12 частью 11 и изложить норму в следующем содержании: «В отдельных случаях, определенных Регламентом Совета, по решению председателя Совета, а в случае его отсутствия или по его поручению – его заместителем, на заседаниях Совета организуются он-лайн-трансляции в порядке, определенном законодательством».

Разумным видится представление ссылки на он-лайн-трансляции заседаний местных Советов субъектам гражданского общества, определенных законодательством (Закон Республики Беларусь «Об основах гражданского общества»). В связи с этим предлагается расширить перечень особых форм взаимодействия государственных органов (организаций) и субъектов гражданского общества, что потребует внесения изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об основах гражданского общества»: дополнить абзацем четвертым ч. 1 ст. 7 и изложить норму в следующем содержании: «участие в проведении он-лайн-трансляций заседаний местных Советов депутатов» [7].

Кроме того, цифровая трансформация публично-властных отношений актуализирует вопрос реализации конституционной дееспособности населения АТЕ посредством информационно-коммуникационных технологий. Отдельные элементы такой реализации уже проявляются: электронные обращения граждан, обсуждение проектов правовых актов на официальных интернет-площадках. Однако потенциал цифровых форм значительно шире. Конституционная дееспособность населения АТЕ могла бы в полной мере раскрываться через механизмы краудсорсинга местных решений, электронные опросы жителей по вопросам развития соответствующей территории, онлайн-петиции с автоматизированным сбором голосов, а также цифровое инициативное бюджетирование. Такие инструменты позволяют населению АТЕ (в том числе его части – жителям микрорайонов, улиц, агрогородков) самостоятельно, без посредничества традиционных институтов, инициировать, корректировать и контролировать управленческие решения в режиме реального времени. При этом важно сохранение ключевого условия дееспособности – связи с территорией, что возможно через цифровые способы идентификации.

Заключение. В процессе проведенного исследования выявлены различные формы участия населения административно-территориальных единиц в процессе реализации конституционных прав и свобод (в зависимости от субъектного состава): население АТЕ в целом, инициативные группы в рамках АТЕ, части территории АТЕ, индивидуальное участие граждан, постоянно или преимущественно проживающих на соответствующей территории. Проведен сравнительный анализ терминов «население АТЕ», «народ», «органы местного самоуправления», на основании которого сделан вывод о том, что население административно-территориальной единицы выступает субъектом, который един в своем выражении в контексте реализации положений ст. 3 Конституции Республики Беларусь, а также предложена законодательная дефиниция понятия «население АТЕ», которую необходимо закрепить в Законе Республики Беларусь «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь». Итогом исследования стали научно обоснованные идеи об особенностях правоспособности и дееспособности населения АТЕ как субъекта конституционно-правовых отношений, а также о позитивном характере конституционной ответственности данного субъекта в силу особого статуса.

⁷ См. сноску № 5.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артемова Д.И., Романовская О.В. Конституционная правосубъектность области (края) в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2023. – № 1. – С. 94–101.
2. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Конституционная правосубъектность народов Российской Федерации в контексте демократического государства // Гражданин и право. – 2016. – № 11. – С. 41–51.
3. Дураев Т.А., Тюменева Н.В. К вопросу о конституционно-правовом статусе народа // Издания Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право. – 2014. – № 3. – С. 570–578.
4. Авакьян С. А. О преподавании конституционного права России в современных реалиях: правовые, предметные и методологические (методические) аспекты // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2021. – № 4. – С. 7–23.
5. Шахновская И.В. Правоспособность социальных общностей в конституционном праве // Известия Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. – 2016. – № 2. – С. 95–99.
6. Попов М.Ю. Место и роль правосубъектности в правовом статусе личности // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2018. – № 3. – С. 48–53.
7. Шахновская И.В. Трансформация института местного самоуправления в условиях цифровизации: опыт Республики Беларусь и Российской Федерации // Вестні Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі. – 2024. – Т. 69, № 3. – С. 241–249.

Поступила 13.05.2026

**CONSTITUTIONAL LEGAL PERSONALITY OF THE POPULATION OF
AN ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNIT IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

I. SHAKHNOUSKAYA, P. SOLOVJOV
(*Euphrosyne Polotskaya State University of Polotsk*)

M. STEPANOV
(*The Institute of legislation and comparative law under the
government of the Russian Federation, Moscow*)

The authors examine various aspects of the constitutional legal capacity of the population of an administrative-territorial unit as a subject of constitutional legal relations. The authors conclude that there are multiple forms of public participation in the exercise of constitutional rights and freedoms. Based on the analysis of legislation, the authors formulate a conclusion on the need to apply a differentiated approach to understanding the population of an administrative-territorial unit in the context of securing its rights and obligations. Proposals are formulated to improve the legislation of the Republic of Belarus on local self-government in the field of expanding forms of public access to managing the affairs of society and the state in the context of the introduction of information technologies. The authors conduct a comparative analysis of the concepts «population of ATU», «people», «local government bodies», the result of which was a proposal to introduce a legislative definition of the term «population of ATU» into the Law of the Republic of Belarus «On the administrative-territorial structure of the Republic of Belarus».

Keywords: *administrative-territorial unit, population, subject of constitutional and legal relations, local government, legal capacity.*