

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТАТЬИ 37 КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ТЕКУЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

О.А. Антонова

Институт государства и права Национальной академии наук Беларуси, г. Минск

Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь признается ее народ (часть 1 статьи 3 Конституции). Данное положение является исходным для закрепления демократической природы Республики Беларусь. Признание народа единственным источником власти и носителем суверенитета является отличительным свойством демократических государств с республиканской формой правления.

Часть 1 статьи 3 Конституции определяет и две основные формы народовластия в Республике Беларусь: непосредственное (прямое) осуществление государственной власти народом и — через представительные органы. Непосредственное выражение власти народа является высшим выражением народовластия.

В отличие от Конституции Российской Федерации, в статье 3 которой определяются в качестве высших непосредственных форм народовластия только две из них — референдум и выборы (часть 3 «Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы»), в Республике Беларусь положения статьи 3 Основного Закона получили развитие в статье 37 Конституции, в которой определены в качестве основных форм, наряду с референдумом, и обсуждение проектов законов и вопросов республиканского и местного значения. Каждая из данных форм выступает самостоятельным институтом, и они не должны отождествляться. Обсуждение, закрепленное в статье 37 Конституции, реализуется и путем проведения республиканских и местных собраний граждан Республики Беларусь по вопросам государственной и общественной жизни.

Построение правового государства самым непосредственным образом связано с широким участием граждан в правотворческой деятельности. Одной из форм такого участия является всенародное обсуждение проектов законов (и других важных вопросов государственной жизни республики), которое несмотря на определенную близость с институтом народного голосования (референдумом) выступает в качестве самостоятельной формы прямой демократии в Республике Беларусь.

Институт всенародного обсуждения, закрепленный в части 2 статьи 37 Конституции, нашел свое определение в принятом в развитие этой формы непосредственной демократии Законе «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» от 2 февраля 1988 года. К сожалению, данный Закон был принят еще во время существования БССР, исходя из чего становится очевидным, что его положения не отражают особенностей и специфики становления белорусской государственности, развития Беларуси со времени объявления ее независимости. Закон является аналогом принятого в 1987 году Закона СССР «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» и носит декларативный характер. В связи с установлением в Республике Беларусь института президентства, с формированием двухпалатного Парламента необходимо внесение изменений в Закон 1988 года.

Согласно данному законодательному акту выделяются народные обсуждения и обсуждения населением важных вопросов местного значения. Статья 11 Закона определяет, что объектом народного обсуждения могут быть проекты законов и решений, затрагивающие основные

направления политического, экономического и социального развития республики, крупномасштабные научно-технические, экологические и иные проблемы, решение которых требует использования значительных ресурсов, осуществление конституционных прав, свобод и обязанностей граждан. На обсуждение населением выносятся проекты решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов о планах комплексного экономического и социального развития и бюджете, об обеспечении законности, охране правопорядка и прав граждан, о работе предприятий, учреждений и организаций, связанных с обслуживанием населения и другие вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на местах. Более того, часть 2 статьи 16 определяет круг вопросов, решения по которым желательно принимать после обсуждения их населением (планировка, застройка и благоустройство населенных пунктов, жилищного строительства, развития здравоохранения, образования, культуры, спорта, охраны природы, памятников истории и культуры).

Часть 3 статьи 37 Конституции определяет один из способов участия граждан Республики Беларусь в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни – республиканские и местные собрания. Кроме того, сам Закон «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» в статье 4 закрепляет, что в таком обсуждении граждане имеют право участвовать как непосредственно, так и через общественные организации, трудовые коллективы, собрания по месту жительства, собрания военнослужащих по воинским частям, средства массовой информации. Исходя из этого, Закон 1988 года должен действовать не только с поправками, касающимися происшедших с тех пор изменений в государственной жизни Республики Беларусь, но и с изъятиями, которые противоречат, принятому 12 июля 2000 года закону «О республиканских и местных собраниях». Так, нуждается в корректировке как определение круга субъектов, имеющих право принимать решение о проведении народного обсуждения (назван только законодательный орган), так и сам порядок народного обсуждения (вынесения вопросов, организации обсуждения, подведения итогов и т. д.). Исходя из того, что статья 11 Закона называет наряду с проектами законов и проекты решений, а расходы (согласно статье 9) производятся за счет государства, то в качестве субъекта, имеющего такое право, должен быть назван и Президент Республики Беларусь. Более того, статья 7 Закона «О республиканских и местных собраниях» устанавливает, что республиканские собрания могут созываться только Президентом Республики Беларусь, а местные собрания (наряду с местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, закрепленными и в Законе 1988 года) – органами территориального общественного самоуправления.

После принятия решения о вынесении вопроса на народное обсуждение проект закона не позднее 10 дней официально публикуется, и одновременно орган, принявший такое решение, определяет срок и порядок организации работы по рассмотрению предложений и замечаний, поступающих в ходе народного обсуждения (возлагается либо на постоянные комиссии Палаты представителей, либо создаются специальные комиссии).

В Законе «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» нет четкого перечня органов, которым могут направляться замечания и предложения по проектам законов и другим вопросам, вынесенным даже на народное обсуждение (не говоря уже об обсуждении населением вопросов местного значения) непосредственно гражданами (часть 2 статьи 13 и часть 2 статьи 18 содержат ссылку на «другие государственные и общественные органы»), что может привести к затягиванию обобщений этих предложений, волоките, а в конечном счете – отразится на качестве самого закона.

Органы, которым поступают такие предложения и замечания, обобщают материалы (в случае необходимости для обобщения материала они могут образовывать комиссии и рабочие группы) и направляют их субъекту, принявшему решение об обсуждении, который и подводит окончательные итоги обсуждения. Для предварительного рассмотрения всего материала могут образовываться подготовительные комиссии и рабочие группы, в состав которых включаются депутаты, соответствующие специалисты, деятели науки и искусства, представители государственных и общественных органов, научных учреждений. Результаты обсуждения рассматриваются и учитываются при доработке проекта соответствующего закона или решения.

К сожалению не нашла полной реализации статья 37 Конституции и в принятом 12 июля 2000 года Законе «О республиканских и местных собраниях», который содержит пробелы, что приводит к отсутствию четкого механизма осуществления гражданами Республики Беларусь права на непосредственное участие в решении государственных дел.

Данный Закон не содержит даже примерного перечня вопросов, по которым не только желательно, но и необходимо в определенных случаях было бы проводить республиканские собрания, а употребляет лишь термин «по мере необходимости». Причем глава 2 Закона, полностью посвященная только вопросам проведения республиканского собрания, вообще не упоминает по чьей инициативе могут приниматься решения о созыве такого собрания. Таким образом, не совсем ясно, кем определяется эта «мера необходимости». Согласно части 1 статьи 74 Конституции граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом в количестве не менее 450 тысяч, в том числе не менее 30 тысяч граждан от каждой из областей и города Минска, могут инициировать проведение республиканского референдума. Часть 1 статьи 99 Конституции закрепляет право законодательной инициативы в том числе и за гражданами, обладающими избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек. Вопрос об изменении и дополнении Конституции рассматривается палатами Парламента по инициативе Президента или не менее 150 тысяч граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом (статья 138). Таким образом, если граждане могут инициировать такие серьезные институты, то необходимо предоставить право гражданам Республики Беларусь в определенном количестве и вносить обязательные для рассмотрения предложения о необходимости проведения республиканского собрания.

Право участвовать в республиканском и местном собраниях имеют граждане Республики Беларусь, достигшие восемнадцати лет и постоянно проживающие в Республике Беларусь на соответствующей территории. В этих собраниях не могут принимать участия лица, признанные судом недееспособными вследствие психического расстройства (душевной болезни или слабоумия), лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, находящиеся по приговору суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей. Данные ограничения являются типичными и для реализации других форм непосредственной демократии, например для выборов и референдума (статьи 64, 76 Конституции, статья 4 Избирательного кодекса Республики Беларусь). Только Закон «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Республики Беларусь» в статье 4 предусматривает право участвовать в обсуждении (как в народном, так и в обсуждении населением вопросов местного значения) для всех граждан. Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в обсуждении в зависимости от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, времени проживания в данной местности, рода и характера занятий запрещаются.

Республиканские собрания правомочны, если в них принимают участие не менее двух третей уполномоченных участвовать в республиканском собрании, местные собрания правомочны, если – не менее 25 % граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на соответствующей территории, или не менее двух третей уполномоченных участвовать в местном собрании.

Республиканские собрания созываются Президентом Республики Беларусь. За все время существования института президентства в Республике Беларусь в нашей стране было проведено одно – Всебелорусское народное собрание 19 – 20 октября 1996 года в городе Минске (на основании Указа Президента Республики Беларусь от 29 августа 1996 года № 341 «О созыве Всебелорусского народного собрания»), целью которого было обсуждение основных положений Программы социально-экономического развития республики, проекта Конституции Республики Беларусь с изменениями и дополнениями и вопросов, предложенных Президентом на республиканский референдум. В настоящее время планируется проведение второго Всебелорусского народного собрания для обсуждения вопросов программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2001-2005 года (Указ Президента Республики Беларусь от 16 февраля 2001 года № 80 «О созыве второго Всебелорусского собрания»).

Закон «О республиканских и местных собраниях» содержит лишь отсылочную статью, определяющую нормы представительства, порядок избрания уполномоченных участвовать в республиканском собрании, нет в нем и закрепления процедуры непосредственного проведения республиканского собрания, процедуры принятия решения, оформления его резолюцией, что снижает регулятивный эффект данного законодательного акта.

Нормы представительства для второго Всебелорусского народного собрания снижены по сравнению с первым: общая – 2500 человек из них по городу Минску 400 и по каждой области – по 350 человек (на первом собрании: общая – 5000 человек, из них по городу Минску 800 и по каждой области – по 650 человек).

Часть 1 статьи 8 Закона устанавливает, что участники республиканского собрания избираются трудовыми коллективами, гражданами на собраниях по месту жительства, учебными или службными, высшими органами политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, других общественных объединений, представляющими все административно-территориальные единицы Республики Беларусь. Во Всебелорусское народное собрание 1996 года было избрано 4740 участников.

Согласно Указу Президента № 80 от 16 февраля 2001 года для подготовки и проведения второго Всебелорусского собрания создаются республиканский и территориальные (входят представители государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, облисполкомов, Мингорисполкома) организационные комитеты, которые и организуют совместно работу по выдвижению кандидатур и избранию участников собрания. Однако даже Указы Президента о проведении этих двух собраний не устраняют пробелы, имеющиеся в Законе.

Часть 2 статьи 8 Закона предоставляет право участвовать в работе республиканского собрания (с разрешения председательствующего могут участвовать в обсуждении, задавать вопросы, давать справки, передавать в секретариат собрания тексты своих выступлений и другие материалы) Президенту Республики Беларусь, Премьер-министру, членам Правительства, депутатам Палаты представителей и членам Совета Республики Национального собрания, Председателю Конституционного Суда, Председателю Верховного Суда, Председателю Высшего Хозяйственного Суда, Председателю Центральной комиссии по выборам и проведению республикан-

ских референдумов, Генеральному прокурору, Председателю Правления Национального банка, представителям республиканских органов государственного управления, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, органов территориального общественного самоуправления, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций и других общественных объединений. Таким образом, в Законе закреплена возможность действительно широкого представительства на республиканских собраниях. Однако нет законодательного разрешения вопроса, имеют ли данные лица право принимать участие в принятии решения собрания, обладают ли они совещательным голосом. Часть 5 статьи 8 Закона прямо указывает на лишение такого права лишь сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений в Республике Беларусь, представителей белорусских диаспор в других государствах и международных организаций в Республике Беларусь. Более того, в статье 12 Закона, определяющей порядок проведения местных собраний, есть ссылка, что кроме непосредственных участников с правом совещательного голоса могут приглашаться представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

Нет законодательного закрепления и процедуры формирования рабочих органов республиканских собраний, статья 9 Закона ограничивается лишь перечислением этих органов.

Решения республиканских собраний, согласно части 1 статьи 10 Закона, принимаются открытым голосованием простым большинством голосов его участников и оформляются резолюцией собрания, которая в трехдневный срок направляется Президенту Республики Беларусь. На Всебелорусском народном собрании 1996 года из 4990 присутствующих только 11 проголосовали против, 47 - воздержались. В принятой резолюции было предложено вынести на республиканский референдум предложенные Президентом изменения и дополнения в Конституцию Республики Беларусь 1994 года, вопрос о купле и продаже земли, вопрос об отмене смертной казни за тяжчайшие преступления, вопрос о дате празднования Дня республики. Предлагалось Верховному Совету внести изменения в свои решения о проведении республиканского референдума, назначив референдум.

Решения республиканских и местных собраний не обладают юридической силой; они лишь обязывают органы, в компетенцию которых непосредственно входит разрешение вопросов, обсужденных на этих собраниях в установленный срок (решения по резолюции республиканского собрания должно быть принято в трехмесячный срок со дня ее поступления в Администрацию Президента) рассмотреть их и принять решение, (которое не обязательно должно содержать принципиальные положения решений указанных собраний), которое доводится до сведения граждан.

Также много пробелов и в определении порядка созыва, создания инициативных групп, организационных комитетов, проведения, процедуры принятия решений и местными собраниями.

Положительным является, что в статье 14 Закона определен круг вопросов, которые отнесены к компетенции этих собраний. Более того, исходя из их анализа, к компетенции местных собраний относятся даже те, которые согласно статье 112 Избирательного кодекса не могут быть вынесены на местный референдум (например, вопросы по установлению местных налогов и сборов или имеющие республиканское значение). Кроме того, часть 2 статьи 11 Закона предусматривает, что местные собрания могут созываться и по инициативе не менее 10 % граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории. Согласно статье 12 Закона выделяются две возможные формы проведения местных собраний: либо сами граждане участвуют непосредственно, либо через избранных уполномоченных.