

ВЕСТНИК

2003, №2(6)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ ИЗБРАНЫ. ЧТО ДАЛЬШЕ?

Недавно в Беларуси прошли выборы в местные Советы. В газетах, журналах, на телевидении и радио было довольно много публикаций и передач, посвященных как избирательному процессу, так и итогам выборов. Наверное, в ближайшее время следует ожидать появления новых аналитических и обзорных статей и передач, посвященных местным выборам и их итогам. Безусловно, это очень интересная, познавательная и поучительная информация. Но, в любом случае, это уже констатация фактов. Сейчас самое время думать – а что же дальше? Думать не только депутатам, но и нам, гражданам, тоже.

В последние несколько лет на различного рода совещаниях, собраниях, конференциях из уст самых высокопоставленных чиновников неоднократно звучали заявления о совершенствовании форм и методов работы местных Советов, повышении их роли в решении задач местного уровня. К сожалению, за это время мало что реально было сделано для претворения в жизнь этих заявлений.

Так, в п.3. Резолюции Всебелорусского съезда депутатов Советов депутатов (сентябрь 2000 года) записано: "Считать необходимым, опираясь на научные исследования проблем местного управления и самоуправления, обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, подготовить на ее основе и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении".

Прошло почти 4 года. Пора бы и спросить: что сделано? Но, во-первых, у кого? А во-вторых, чтобы спросить, у нас надо смелость иметь. Кто конкретно в Республике Беларусь отвечает за совершенствование и развитие местного управления и самоуправления? Никто не отвечает!

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	М.КОБАСА. Местные Советы избраны. Что дальше?
С.2	Ю.ВОРОНЕЖЦЕВ. О статусе депутата местного Совета
С.6	М.ПЛИСКО. Можно ли демократизировать избирательное законодательство?

Время от времени даются поручения то чиновникам в Администрации Президента, то Совету Республики, исследовательским институтам или центрам, но все это носит какой-то несерьезный и безответственный характер. Извините за резкое высказывание, но как по-другому оценить ситуацию с разработкой Концепции? В своё время Совету Республики и Национальному центру по законопроектной деятельности было поручено разработать Концепцию. Проект Концепции ими был подготовлен с участием широкого круга председателей местных Советов, депутатов Палаты представителей, научной общественности, прошло ее обсуждение в соответствующей комиссии Палаты представителей, прозвучало очень много интересных и полезных замечаний и предложений. Казалось бы, доработайте, обсуждайте и принимайте. Но по каким-то совершенно непонятным причинам работа остановилась.

Более того, вместо её доработки на базе Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики создана новая группа. И все началось сначала... При этом никакого окончательного вердикта относительно ранее предложенного проекта Концепции нет. Пра-

Продолжение на стр.11

Юрий ВОРОНЕЖЦЕВ,
председатель Гомельского городского отделения
ОО «Фонд имени Льва Сапегы»

О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА

*«Не все так сумрачно вблизи...»
В. Высоцкий*

При обсуждении в различных аудиториях возможностей депутатов местных Советов депутатов представлять интересы граждан в государственных органах и защищать их права зачастую присутствует малоскрываемый скепсис. Действительно, права депутатов местных Советов в нашей стране, как, впрочем, и депутатов более высокого уровня, отличаются от прав их коллег в соседних странах. Тем не менее, при желании можно немало сделать и в нынешних условиях. Об этом свидетельствует опыт депутатов советов прошлых созывов и избранных в марте текущего года, хотя их работа еще только начинается.

Давайте попробуем рассмотреть, какие все же права дает депутату измененный и дополненный Закон Республики Беларусь «О СТАТУСЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ» от 27 марта 1992 года.

Уже общие положения вносят определенный оптимизм. Если заранее не обрекать себя на бездеятельность, ссылаясь на отсутствие демократии в стране, то активный депутат может использовать их «на всю катушку»:

«Президиум местного Совета, председатель Совета, другие органы и должностные лица Совета обязаны создавать депутатам необходимые условия для эффективного осуществления ими депутатских полномочий...».

При этом депутат не обязательно должен выступать в роли одинокого борца за права своих избирателей, а может привлечь к этому процессу коллег-единомышленников.

«Депутаты имеют право объединяться для согласованных действий в Совете, избирательных округах в постоянные и временные депутатские группы и иные объединения на основе взаимного согласия».

Немалые права даны депутату для того, чтобы добиться своего при работе в Совете. Он имеет право:

– «...вносить проекты решений и поправки к ним;

– вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчета или информации любого органа либо должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету;

– вносить предложения об освобождении от обязанностей должностных лиц, о других кадровых перестановках в подчиненных или подконтрольных Совету органах;

– предлагать к рассмотрению Советом вопросы о проведении проверок исполнения законов Республики Беларусь, решений соответствующего Совета подотчетными органами управления, предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории Совета;

– обращаться с запросами, участвовать в обсуждениях, задавать вопросы докладчикам и председательствующему на заседании, давать оценку полученным ответам;

– оглашать на сессиях Совета обращения граждан, имеющие общественное значение».

Своими правами четко воспользовались сразу после избрания депутаты Жлобинского районного Совета – **Марат Афанасьев и Михаил Пашиук**. Благодаря им жителям Жлобина, живущим в частном секторе, не придется платить произвольно повышенный налог на землю. Механизм сбора налога был таковым, что с горожан за каждую сотку предполагалось взимать на 10-15 процентов больше, чем с сельчан. Депутаты тщательно изучили документы, внесли предложение об изменениях на первой же сессии Совета нового созыва и сумели доказать остальным депутатам свою правоту. Отметим, что это было непорочно, т.к. оба являются членами оппозиционной партии, что вносит определенную специфику в отношения с остальными депутатами. Тем не менее, они вовремя поправили разработчиков местного закона и сэкономили деньги своих избирателей.

Неплохим инструментом, находящимся в распоряжении активного, желающего работать депутата, является *депутатский запрос* – «...*заявляемое народным депутатом или группой депутатов на сессии Совета требование дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, касающимся важнейших общественных интересов на территории Совета. Депутатский запрос включается в повестку дня сессии в порядке, определяемом регламентом Совета.*

Депутат или группа депутатов вправе обратиться на сессии с запросом к президиуму Совета, председателю Совета, исполнительному и распорядительному органу, руководителям его структурных подразделений, а также к руководителям или владельцам любых расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению соответствующего Совета или затрагивающим его интересы. Лица, к которым обращен депутатский запрос, несут установленную законом ответственность за своевременность, полноту и достоверность представленной по запросу информации.

Государственные и общественные органы, а также должностные лица, которым направлены предложения и замечания депутатов, внесенные на сессии Совета, обязаны рассмотреть их не позднее чем в месячный срок и о результатах сообщить письменно непосредственно депутатам, а также председателю или президиуму Совета».

В апреле 2000 года к депутату *Витебского городского Совета Станиславу Ляховскому* обратились жители его избирательного округа по поводу некачественных отопления и горячего водоснабжения.

В соответствии со ст.17 Закона Республики Беларусь “О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь” депутат сделал запрос в институт по архитектурно-технической деятельности. В ответе заместителя директора этого института были приведены нормативы теплоснабжения домов, в которых жили обратившиеся избиратели. Замеры, произведенные комиссией, не соответствовали нормативам.

На основании ст.290 Гражданского Кодекса Республики Беларусь депутат обратился в ЖРЭТ с требованием наладить нормальное теплоснабжение, поскольку плата за указанную услугу бра-

лась с жильцов в полном объеме. В течение полугода эта проблема была решена.

Дальше – больше. Следующее положение Закона дает колоссальные права депутату, если он, разумеется, имеет желание и, главное, смелость ими воспользоваться:

– «...*по собственной инициативе депутат может участвовать в проверках работы расположенных на территории Совета государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомиться с необходимыми документами. О результатах проверки депутат информирует совет или его органы, а также соответствующие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, и в случае необходимости вносит предложения об улучшении их работы, устранении выявленных недостатков, отмене незаконных решений;*

– *привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении государственной дисциплины и законности».*

Депутат имеет право «*проверять с привлечением при необходимости специалистов контрольно-ревизионных и правоохранительных органов, общественности ставшие ему известными из обращений граждан, организаций и иных источников сведения о нарушениях законов, прав и законных интересов граждан и организаций...».*

Кроме того, депутат может провести даже депутатское расследование, причём «*все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие в проведении депутатского расследования, по требованию депутатской комиссии должны беспрепятственно предоставлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы».*

Часто приходится слышать, что наше законодательство среди многих других запретов значительно ограничивает возможности депутата и не позволяет должным образом осуществлять информирование избирателей о своей деятельности. Вероятно, это заблуждение. Закон о статусе депутата содержит положение, которое позволяет депутату отвоевать свои права на распространение информации у любого чиновника. Если, повторюсь, есть воля, и присутствует необходимая смелость. Депутат имеет право «*проводить собрания (конференции) избирателей округа, встречи с трудовыми коллективами и*

местными органами общественных объединений и политических партий...».

«Депутату обеспечиваются необходимые условия для отчетов и встреч с избирателями округа. По его просьбе президиум (председатель) соответствующего Совета, администрация предприятий, учреждений, организаций выделяют помещения, извещают граждан о времени и месте проведения отчета депутата или встречи с избирателями, направляют по приглашению депутата для участия во встрече своих представителей, оказывают другую помощь.

По требованию депутата государственные органы, предприятия, учреждения, организации, расположенные на территории Совета, предоставляют ему необходимые для отчета и выступления на встречах с избирателями справочные и информационные материалы, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну».

Лариса Нилова, депутат 3-х последних созывов Гомельского городского Совета депутатов, в своей деятельности активно пользовалась и возможностями депутатского запроса, и правом вносить предложения на сессии Совета, и правом проводить собрания с избирателями. Ей удалось решить транспортную проблему в крупном микрорайоне Гомеля – Волотова: добиться введения новых маршрутов общественного транспорта, продления существующих, изменения интервалов движения. К системной работе с чиновниками, от которых зависело решение проблемы, подключались избиратели, которые подписывали депутатские обращения, чем значительно увеличивали их значимость.

Только благодаря грамотному и активному использованию депутатами *Дисненского городского Совета* своих прав в этом небольшом городке на Витебщине удалось установить спортивное оборудование в городском парке, уложить тротуар по улице Ленина, заасфальтировать улицы Полоцкую и Калинина, раздобыть компьютерный класс для средней школы, реконструировать поликлинику. Причем, как рассказывает *председатель Совета Ольга Мороз*, все эти проблемы были решены в тесном взаимодействии с депутатами областного Совета, Палаты представителей, а также при помощи предприятий и организаций города.

Депутат может пробиться и в средства массовой информации, хотя, конечно, сделать это

весьма трудно. Особенно если не пытаться это сделать.

«Депутат в Республике Беларусь имеет преимущественное право выступать по вопросам своей депутатской деятельности в средствах массовой информации, учреждаемых соответствующим Советом. Редактирование представленных депутатом для опубликования материалов без согласования с ним не допускается».

Депутат в отличие от простых граждан и организаций без всяких лицензий может проводить социологические исследования на территории своего Совета, т.е. *«изучать общественное мнение, нужды и запросы населения, сообщать о них Совету и его органам, иным государственным организациям, общественным объединениям, политическим партиям».*

Кроме того, действующее законодательство позволяет депутату активно работать на поприще развития гражданского общества и укрепления правового государства в нашей стране, предоставляя ему право *«способствовать развитию различных форм самоуправления, социальной активности граждан, вовлечению их в управление государственными и общественными делами».*

Депутат имеет право контролировать рассмотрение направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных, общественных органах, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории Совета. При этом он по желанию может лично участвовать в их рассмотрении. Должностные же лица должны безотлагательно его принимать в ходе такого процесса.

Закон дает депутату широкие возможности для вмешательства в ситуации, развитие которых, по его мнению, может привести к нарушению прав граждан:

«Обнаружив нарушение прав и охраняемых законом интересов граждан или иные нарушения законности, депутат как представитель государственной власти вправе на месте потребовать прекращения нарушения, а в необходимых случаях обратиться с требованием к соответствующим органам и должностным лицам пресечь такие нарушения. Факт нарушения может фиксироваться в протоколе, составленном депутатом, или по его требованию – представителем соответствующего правоохранительного или контрольного органа.

Должностные лица государственных и общественных органов, администрация предприятий, учреждений и организаций, а также работники правоохранительных органов, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры для устранения нарушения, а при необходимости – для привлечения виновных к ответственности с последующим информированием об этом депутата. В случае непринятия мер должностные лица несут дисциплинарную или уголовную ответственность в установленном законом порядке».

Материальное обеспечение депутатской деятельности наших избранников, конечно, трудно сравнить даже с российским вариантом. Но, опять же, при проявлении настойчивости и последовательности можно организовать сносные условия для работы. Хотя для того, чтобы реализовать свои права, конечно, нужно приложить немалые усилия.

«Советы депутатов, другие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица создают надлежащие условия для осуществления депутатами их полномочий.

Президиум Совета (председатель), исполнительный и распорядительный орган Совета обеспечивают депутатам возможность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи, электронно-вычислительной, организационной, копировально-множительной и печатной техникой, имеющейся в Совете.

Государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории Совета, содействуют депутатам при осуществлении депу-

татской деятельности в предоставлении транспорта, обеспечении во внеочередном порядке гостиницами.

Государственные и общественные органы, администрация предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, обязаны по просьбе депутата обеспечить его консультациями специалистов по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, и предоставлять безотлагательно, а при отсутствии такой возможности – не позднее чем в двухнедельный срок, необходимую ему информацию.

Президиум (председатель), исполнительный и распорядительный орган Совета, администрация предприятий, организаций, научных, юридических учреждений, учебных заведений, правоохранительные органы обязаны оказывать депутату помощь по правовым вопросам, возникающим в его депутатской деятельности».

Если депутату отказываются помогать, или, не дай бог, даже мешают, Закон предусматривает определенную защиту:

«Должностные лица государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, не выполняющие своих обязанностей перед депутатами, препятствующие их работе, предоставляющие им заведомо ложную информацию, нарушающие гарантии депутатской деятельности, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Республики Беларусь».

Таким образом, мы имеем возможность убедиться, что Закон о статусе депутата местного совета не так уж плох, как об этом часто говорят. Работать можно. И те примеры, которые мы привели, этому свидетельство.

Михаил ПЛИСКО,
юрист, политолог,
главный редактор журнала «Адкрытае грамадства»

МОЖНО ЛИ ДЕМОКРАТИЗИРОВАТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, НЕ ДОПОЛНЯЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС?

Автор вопроса ошибся, так как этого просто не может быть – такова, видимо, первая реакция читателя после прочтения заголовка статьи. Но это только на первый взгляд. На самом деле никакой логической ошибки в поставленном вопросе нет, и цель данной статьи – показать, что такое вполне возможно.

О проигравших на выборах депутатов местных Советов

Тезис о поражении оппозиции на прошедших недавно выборах депутатов местных Советов стал едва ли не самым модным в публикациях, посвящённых их итогам. Причём в красочных описаниях этого факта оппозиционная пресса мало в чём отстаёт от государственных изданий. Не оспаривая данного утверждения, хочу заметить, что чрезмерная констатация этого факта уводит нас в сторону от иных, не менее важных итогов прошедшей избирательной кампании. Возможно, кому-то покажется парадоксальным, но к числу проигравших на этих выборах можно отнести и... номенклатуру. Конечно, не всю, но ту её часть, у которой за 9 лет нахождения А.Лукашенко у власти сформировались свои собственные интересы (приватизация коммунальной собственности, недовольство антизападной риторикой, отсутствие рыночных реформ, обеспечение переизбрания в Палату представителей, сохранение своей власти на местном уровне и т.п.). Правящая номенклатура никогда не представляла и не представляет собою некий единый монолит: внутри её всегда были и есть как «ястребы», так и «голуби». Объективно значительная часть номенклатуры в силу различных причин находится в состоянии внутренней оппозиции к верхушке президентской вертикали. Выразителем интересов этой части номенклатуры в Палате представителей можно считать, например, как группу «Республика», так и группу содействия экономическому развитию. Реализовать свои интересы эти группы номенклатуры могут фактически только двумя путями. Первый – это войти в ближайшее окружение президента и через участие в выработке внутренней политики постепенно поменять ситуацию в стране в сторону большей ли-

берализации. Поскольку круг этих людей по объективным причинам не может быть большим, т.е. попасть в него практически невозможно, то этот путь не может быть приемлемым для большинства представителей правящей номенклатуры. Кроме того, правила игры в «ближнем круге» устанавливаются фактически одним человеком, а это также не может устраивать большинство здравомыслящих чиновников, поскольку они в любой момент могут оказаться крайними, следовательно, не у дел. Судя по всему, количество чиновников, отправившихся в последнее время в свободное плавание, имеет устойчивую тенденцию к росту. Второй путь – это избрание своих представителей депутатами представительных органов власти и принятие этими органами власти решений, которые будут отвечать их интересам. Этот путь более длителен, но менее унижен и более безопасен для номенклатуры, а следовательно, более приемлем для тех, кто уверен, что в игре по правилам, а не по понятиям у него благодаря способностям, знаниям и опыту больше шансов выбиться в люди. К тому же опыт наших соседей, в первую очередь России и Украины, показывает, что относительно свободные и демократические выборы сами по себе не так уж и страшны, поскольку в этих странах номенклатура как была у власти, так и осталась.

Можно ли изменить правила проведения выборов через Национальное собрание?

Любой человек, мало-мальски знакомый с процедурой принятия законов, скажет, что это невозможно сделать. И формально он будет прав. Дело в том, что принятый Палатой представителей закон должен быть одобрен верхней палатой парламента – Советом Республики. Если Совет Республики отклонил принятый Палатой представителей законопроект, то в этом случае он может быть передан на рассмотрение в сформированную на паритетной основе согласительную комиссию. Нежелание Совета Республики одобрять законопроект может быть преодолено, если за это проголосует не менее 2/3 депутатов от полного состава Палаты представителей. Но это ещё не все «хождение по мукам» будущего закона. Дело в том, что

при несогласии с текстом законопроекта президент может вернуть его в Палату представителей со своими возражениями. И только в том случае Закон будет считаться принятым, а вето президента преодоленным, если за него в Палате представителей и Совете Республики будет подано не менее 2/3 голосов от полного состава этих органов.

Спрашивается: надо ли затевать сыр-бор вокруг изменения избирательного законодательства с участием Палаты представителей? Моё личное убеждение, что надо. Конечно, в данном случае речь не идёт о варианте, радикально меняющем избирательную систему. И не только потому, что он заведомо будет отклонён президентом и вряд ли получит одобрение Совета Республики. Предложения по изменению Избирательного кодекса должны носить максимально умеренный характер, они должны учитывать интересы не только депутатов Палаты представителей, которые будут добиваться повторного избрания, но и тех представителей номенклатуры, которые осмелятся пойти во власть без поддержки вертикали. Только в этом случае донельзя осторожная Палата представителей может пойти на подобный шаг.

Собственно говоря, у нынешних депутатов Палаты представителей и нет другого пути, так как если сегодня не изменить избирательное законодательство, то после 2004 года это сделать будет вообще невозможно. Во-первых, сформированный осенью 2004 года Совет Республики будет ещё консервативнее, поскольку он будет рекрутироваться тем депутатским корпусом депутатов местных Советов, которые были избраны на недавно прошедших выборах. Как проходили эти выборы, в парламенте знают не понаслышке – в одном только Минске не менее десяти помощников депутатов Палаты представителей не были зарегистрированы кандидатами в депутаты Мингорсовета. Во-вторых, если правила игры не будут либерализованы, скорее всего никто из нынешних депутатов самостоятельно не сможет пробиться в Палату представителей на выборах осенью 2004 года. Это означает, что после 2004 года шансов изменить избирательное законодательство будет ещё меньше.

Нет сомнения, что в Палате представителей понимают сложность реализации плана по изменению избирательного законодательства. Поэтому большинство изменений и дополнений, которые могут быть предложены, предварительно должны получить негласную поддержку членов Совета Республики. Предлагаемые изменения по форме и содержанию должны быть такими, чтобы президентская сторона не могла их отвергнуть

с ходу, используя традиционные аргументы, что, мол, это очередные происки радикалов из оппозиции. То есть в этом случае речь не может идти о внесении в Избирательный кодекс слишком значительных изменений, например, о переходе от мажоритарной к смешанной – пропорционально-мажоритарной системе голосования, поскольку «мажоритарка» позволяет задействовать на выборах административный ресурс. Это должны быть такие изменения, против которых трудно возразить, поскольку они носят очевидный характер и имеют аналогии, например, в российском законодательстве. И если бы президент столкнулся с решимостью обеих палат парламента, он всё же вынужден был бы уступить.

Толкование как легальный способ изменения Избирательного кодекса

Во многих странах при необходимости установления содержания норм права или раскрытия в них воли законодателя с успехом применяется практика толкования закона. Возможность толкования закона предусмотрена и белорусским законодательством. В частности, об этом говорится в ст. 70 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. Правом толкования правовых норм данный Закон наделяет орган, который принял законодательный или нормативный акт, т.е. в случае с Избирательным кодексом это Палата представителей. Необходимость толкования отдельных положений закона выявляется в процессе правотворческой деятельности и правоприменительной практики. Как правило, к толкованию закона законодатель прибегает в том случае, когда для пересмотра закона в целом или его отдельных положений недостаточно времени или когда нет уверенности, что в изменённом виде закон будет принят.

Толкование – это достаточно сложная и комплексная юридическая процедура, цель которой – изучение правовой нормы на предмет соответствия правоприменительной практики её внутреннему содержанию (смыслу, намерению законодателя), причём не только одной отдельно взятой норме, но и духу, миссии закона в целом. Например, если Избирательный кодекс провозглашает в качестве основного принципа проведения выборов открытость и гласность избирательного процесса, а реальная практика свидетельствует, что избирательные комиссии и местные органы власти, пользуясь нечёткостью формулировок отдельных статей, препятствуют реализации данного принципа, то законодатель просто обязан принять решение о тол-

ковании соответствующих статей данного законодательного акта, чтобы устранить неясности и возможные ошибки при их реализации, в том числе и при вынесении судебных решений.

В юриспруденции важное место занимает систематическое толкование, которое направлено на установление связей и взаимозависимости толкуемой нормы с другими, близкими по содержанию, нормами, на определение места, которое она занимает в общей структуре нормативного акта. Например, ст.11 ч.1 Избирательного кодекса устанавливает, что избирательные комиссии образуются из представителей политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, а также представителей граждан, выдвинутых в состав комиссии путём подачи заявления. Порядок же образования комиссий изложен в других статьях Избирательного кодекса – 34-й и 35-й, причём ст.34 ч.1 Кодекса обязывает формировать комиссии из представителей, которые указаны в ч.1 ст.11. Однако практика применения ч.1 ст.11 и ч.1 ст.34 Избирательного кодекса свидетельствует о том, что органы, которые образуют комиссии, сплошь и рядом не включают в них представителей политических партий. К тому же, несмотря на то, что в ст.ст.11 и 34 Избирательного кодекса содержится исчерпывающий список субъектов избирательного процесса, из представителей которых образуются избирательные комиссии, ст.35 ч.8 дополнительно предоставляет право включать в состав комиссий и представителей органов, которые образуют эти комиссии. Из сказанного выше следует, что законодатель, т.е. Палата представителей, чтобы избежать нарушения ст.11 и ст.34 Избирательного кодекса в правоприменительной практике, должен принять решение о толковании данных статей, поскольку, во-первых, они взаимосвязаны между собой и, во-вторых, не устанавливают критерия, руководствуясь которым органы, образующие избирательные комиссии, должны распределять места в комиссии между субъектами, которые имеют право выдвигать в них своих представителей. Таким образом, систематический способ толкования позволяет выявить внутренние противоречия в законодательстве и даёт возможность их своевременного устранения.

В большинстве случаев содержание норм закона соответствует их словесному (текстуальному) оформлению. Однако в законодательной практике нередко возникает ситуация, когда орган, применяющий те или иные правовые нормы, может произвольно распространительно, т.е. расширительно, трактовать их содержание или, наоборот,

вопреки текстуальной формулировке правовой нормы сужать её смысл, т.е. давать ей ограничительное толкование. Приведём примеры необоснованного распространительного толкования.

17 августа 2001 года Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия) приняла постановление, разъясняющее применение ч.1 ст.45 Избирательного кодекса. В соответствии с п.3 данного постановления «собрания, митинги, иные массовые мероприятия, организуемые в период предвыборной агитации вне закрытых помещений, а также уличные шествия, демонстрации и пикетирование» должны проводиться в соответствии с Законом Республики Беларусь «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании» и Декретом Президента Республики Беларусь от 7 мая 2001 г. №11 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, иных массовых мероприятий и пикетирования в Республике Беларусь». 14 января 2003 года, т.е. во время недавних выборов депутатов местных Советов, Центральная комиссия продублировала это постановление. На практике к «иным массовым мероприятиям» были отнесены и встречи кандидатов в депутаты с избирателями во дворах домов. Поэтому соискатели депутатских мандатов вынуждены были обращаться в местные исполкомы за разрешением на проведение подобных встреч.

В ч.4 ст.45 Избирательного кодекса действительно говорится о том, что во время референдумов «проведение встреч с гражданами, публичное обсуждение вопросов (проектов решений), выносимых на референдум, осуществляются в соответствии с законодательством Республики Беларусь о порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования и иным законодательством Республики Беларусь». Но эта норма распространяет своё действие только на массовые мероприятия, проводимые во время референдумов. В части первую и вторую этой же 45-й статьи Избирательного кодекса, в которых говорится о праве кандидатов в президенты и депутаты проводить предвыборную агитацию на собраниях и митингах, а также во время встреч с избирателями, законодатель вполне оправданно не посчитал нужным включить ссылку на то, что массовые мероприятия должны проводиться в соответствии с Законом «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании». Если бы подобное требование всё же было включено в тексты указанных

правовых норм, то кандидаты фактически не смогли бы использовать массовые мероприятия, в том числе и встречи с избирателями во дворах домов, для проведения своей предвыборной агитации. Дело в том, что Избирательный кодекс отводит на проведение предвыборной агитации всего 25-30 дней, а по Закону «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании» заявление о проведении массового мероприятия подается в исполком не позднее чем за пятнадцать дней до его проведения.

Доказательством того, что законодатель не предусматривал проведение массовых мероприятий в период предвыборной агитации в соответствии с Законом «О порядке проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования», является тот факт (об этом мало кто знает), что в первоначальных вариантах Избирательного кодекса подобное требование содержалось и в отношении выборов, но в окончательную редакцию Избирательного кодекса, принятую Палатой представителей, оно не вошло. Исключение этого требования из окончательной редакции Избирательного кодекса и оставление его в отношении проводимых референдумов чётко и ясно свидетельствует об истинных намерениях законодателя.

Таким образом, если оставить в стороне вопрос о том, вправе ли вообще Центральная комиссия толковать Избирательный кодекс, перед нами типичный пример необоснованного распространительного толкования закона. Теперь приведём пример, когда необходимо прибегнуть к ограничительному толкованию избирательного законодательства.

Часть 12 ст.13 Избирательного кодекса наделила председателей избирательных комиссий правом удаления из помещений для голосования и с заседаний комиссий наблюдателей, если они вмешиваются в работу комиссии или создают препятствия её работе. Практика применения данной статьи свидетельствует о том, что в последнее время председатели комиссий необоснованно часто стали применять эту норму. При этом их трудно уличить в том, что они злоупотребляют своим правом, поскольку в данной норме отсутствует какой-либо перечень конкретных и объективных оснований, свидетельствующий о том, что наблюдатель действительно вмешивается в работу избирательной комиссии или препятствует её работе. Поэтому, чтобы избежать субъективизма

в действиях председателей комиссий и обеспечить реализацию принципа гласности и открытости избирательного процесса, законодатель должен сузить содержание данной правовой нормы посредством осуществления ограничительного толкования. Этого можно достичь или путём принятия перечня конкретных действий наблюдателей, свидетельствующих об их вмешательстве в работу избирательных комиссий, или посредством усложнения процедуры удаления наблюдателей с заседания комиссии и помещения для голосования. Можно было бы, например, записать, как это сделано в России, что наблюдатель может быть удалён только после вручения ему письменного мотивированного решения комиссии, подписанного её председателем и секретарём.

Мы привели далеко не все статьи Избирательного кодекса, которые нуждаются в толковании, – например, статьи, которые касаются прав наблюдателей, оформления протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, процессуальных сроках обжалования решений избирательных комиссий и т.п.

Таким образом, посредством осуществления процедуры толкования, не меняя текст статей Избирательного кодекса, Палата представителей могла бы устранить накопившиеся в ходе правоприменительной практики противоречия и недостатки в избирательном законодательстве и в значительной степени демократизировать его. Толкование дало бы возможность Палате представителей открыто заявить, что цель избирательного законодательства – создание правовых гарантий по проведению открытых и свободных выборов, обеспечение равных условий всем субъектам избирательного процесса, и избирательные комиссии и местные органы власти в своей работе должны руководствоваться этой целью.

К сожалению, Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» ничего не говорит о том, какую правовую форму должно принимать толкование, принимаемое Палатой представителей. Одни юристы полагают, что это будет Закон о толковании, который должен пройти процедуру одобрения в Совете Республики, а затем быть подписан президентом, другие считают, что для этого достаточно специального постановления Палаты представителей. В любом случае, необходимость толкования некоторых статей Избирательного кодекса давно назрела и, надо полагать, в скором времени будет реализована.

СВЕДЕНИЯ
о составе избранных депутатов местных Советов депутатов
Республики Беларусь двадцать четвертого созыва

		Мингор- совет	Обл- советы	Рай- советы	Городские (городов областного подчинения) Советы	Городские (городов районного подчинения) Советы	Посел- ковые Советы	Сель- советы	Всего
1.	Число Советов депутатов	1	6	117	20	11	77	1440	1672
2.	Число избирательных округов	55	360	4252	688	215	1031	17402	24003
3.	Общее число избирателей	1184302	5920126	3469454	2449260	7676492	475272	2152122	7104428
4.	Число избирателей, принявших участие в голосовании	722450	4942445	2848247	1639708	51852	182973	1891852	52148957 3,40%
5.	Избрано депутатов, в том числе:	54	344	4112	607	183	977	17192	23469 97,78%
	женщин	14	85	1213	165	75	400	8470	10422 44,41%
	молодежи до 30 лет		12	224	16	16	66	1345	1679 7,15%
	ранее являлись депутатами	22	89	1945	263	86	509	9290	12204 52,00%
	работников промышленности, транспорта, связи	11	85	743	188	59	273	1571	2930
	работников сельского хозяйства		52	1135	10	6	152	6824	8179
	работников образования, культуры, науки	12	54	606	142	43	200	3417	4474
	работников здравоохранения, социальной защиты	11	50	322	84	20	88	1299	1874
	работников торговли, бытового обслуживания населения	1	14	165	31	13	57	627	908
	работников государственных органов	7	53	761	63	19	134	2441	3478
	военнослужащих и работников правоохранительных органов	2	18	202	37	4	36	342	641
	занимающихся предпринимательской деятельностью	6	2	44	16	8	14	85	175
	неработающих			42	5	4	20	445	516
	представители политических партий (всего) в том числе:	1	19	119	28	5	14	71	257
	КПБ		6	55	19		6	21	107
	ПКБ		4	40	2	1	3	28	78
	ЛДП			3				2	5

		Мингор-совет	Обл-советы	Рай-советы	Городские (городов областного подчинения) Советы	Городские (городов районного подчинения) Советы	Поселковые Советы	Сель-советы	Всего
	Белорусская патриотическая партия		1			1		1	3
	ОГП			5	2		1		8
	Аграрная партия		8	9	1	1	2	18	39
	Белорусская социально-спортивная партия	1							1
	Партия БНФ			4	1		2	1	8
	Белорусская партия "Надзея"			1					1
	БСДП (Народная Грамада)			2	2	2			6
	Белорусская партия труда				1				1
6.	Число избирательных округов, в которых предстоят повторные выборы	1	16	140	81	32	54	210	534 2,2%
7.	Число местных Советов, в которых избрано более половины депутатов	1	6	117	20	11	77	1440	1672 100%

Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов

Продолжение. Начало на стр. 1

вая рука не знает, что делает левая? Так этот процесс будет длиться бесконечно и безрезультатно, при этом время от времени на ветер будут выбрасываться деньги налогоплательщиков.

Еще раз убеждаешься в пророческих словах классика: спасение утопающих – дело рук самих утопающих. Поэтому, исходя из этого тезиса, одной из первоочередных задач вновь избранных Советов является консолидация усилий, направленных на разработку и принятие Концепции. При этом основой Концепции должны стать принципы Европейской Хартии местного самоуправления.

В п.6 Резолюции Всебелорусского съезда депутатов Советов депутатов содержится правильная запись, касающаяся создания “единого республиканского органа по координации деятельности местных Советов депутатов и органов территориального управления”.

Во всех европейских странах, за исключением Беларуси, созданы Ассоциации местных органов власти. Главными целями и задачами таких Ассоциаций и является обобщение предложений местных органов власти, подготовка проектов, совершенствование законодательства о местном самоуправлении, обмен опытом и оказание методологической и консультативной помощи местным Советам, участие в работе международных организаций и развитие международных связей и т.д. У нас же явно недооценивается важность роли такой структуры. Более того, многие сегодня видят в ней противовес местным исполнительно-распорядительным органам власти. И не видят (или не хотят видеть) в этом реальный способ повышения роли местных Советов.

Создание в Беларуси Ассоциации местных органов власти – еще одна из первоочередных и

Окончание на стр. 12

Окончание. Начало на стр.1

приоритетных задач для нового депутатского корпуса. И не надо ждать, что кто-то за Советы это сделает – надо действовать самим. Конечно, строго в рамках действующего законодательства, которое, кстати, позволяет де-юре создавать подобного рода организации.

Следующая важная проблема, на которую необходимо обратить самое пристальное внимание, – это реальная, а не на бумаге, реализация принципа гласности в работе Советов. Избиратели имеют право и должны знать, какие решения принимает Совет, за что голосуют депутаты или депутат того округа, в котором гражданин проживает. Сегодня для большинства избирателей это тайна за семью печатями. Регламенты большинства Советов содержат положения, позволяющие без серьезной мотивации причин отказать гражданину присутствовать на сессии Совета, гражданам отказывают в праве на получение информации о деятельности Совета. Это порочная практика, которая способствует увеличению пропасти, отторжению граждан от органов, которые они избирают и которые им подотчетны. Депутатам необходимо также уделять больше внимания работе с избирателями, регулярно проводить встречи как с избирателями, так и с трудовыми коллективами. И пора бы перестать эксплуатировать утверждение о бесправии депутатов! Почитайте внимательно закон “О статусе депутатов местных Советов”. По сравнению с рядовыми гражданами у депутата очень много прав – надо только уметь и хотеть ими пользоваться!

Можно было бы перечислять и другие задачи, также не менее важные и срочные. Но если бы за ближайшие годы удалось решить три перечисленные выше проблемы, каждый из Вас, господа депутаты, с чистой совестью мог бы сказать, что он не зря потратил 4 года.

Остается пожелать всем депутатам местных Советов удачи и успехов в этой нелегкой, но необходимой работе. Что касается членов ОО “Фонд имени Льва Сапеги”, то, будьте уверены, Вы всегда найдете в нашем лице поддержку и посильную помощь.

Мирослав КОБАСА,
член Правления ОО “Фонд имени
Льва Сапеги”,
главный редактор бюллетеня
«Вестник самоуправления»

Центральный офис:

Минск: тел./факс: (017) 234 37 91, 289 37 11,
тел.: (017) 210 13 22
e-mail: sapieha@user.unibel.by
адрес: 220123, ул.В.Хоружей, 13-416
Александр Жучков,
председатель Правления

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30
Геннадий Проневич

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25
e-mail: sapega@vitebsk.net
Христофор Желяпов

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71
e-mail: yuriv@tut.by
Юрий Воронежцев

Гродно: тел./факс (0152) 44 24 97
e-mail: khilmanovich@inbox.ru
Владимир Хильманович

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17
e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by
Владимир Шанцев

Вестник самоуправления, 2003, №2(6). Информационный бюллетень.
Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».
Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.
Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор Мирослав КОБАСА
Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ОО «Фонд имени Льва Сапеги».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416
Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

