
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.72

ПРАВО ГРАЖДАН НА ПУБЛИЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Т. М. КИСЕЛЁВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Раскрываются сущность и особенности реализации права на публичные правовые инициативы в Республике Беларусь. Обосновывается его признание в качестве самостоятельного элемента права на управление делами государства. Выявляются отдельные проблемы реализации рассматриваемого права и предлагаются пути их разрешения.

Ключевые слова: публичные правовые инициативы; право на публичные правовые инициативы; право на участие в управлении делами государства; право на обращения; гражданские инициативы.

Образец цитирования:

Киселёва ТМ. Право граждан на публичные правовые инициативы в Республике Беларусь: теория и практика. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2025;1:20–28.
EDN: QFIHJI

For citation:

Kisaliowa TM. The right of citizens for public legal initiatives in the Republic of Belarus: theory and practice. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2025;1:20–28. Russian.
EDN: QFIHJI

Автор:

Татьяна Маратовна Киселёва – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Author:

Tatsiana M. Kisaliowa, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law. kisialtm@bsu.by

THE RIGHT OF CITIZENS FOR PUBLIC LEGAL INITIATIVES IN THE REPUBLIC OF BELARUS: THEORY AND PRACTICE

T. M. KISIALIOVA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The author of the article reveals the essence and features of realisation of the right for public legal initiatives in the Republic of Belarus. The recognition of the right for public legal initiatives as an independent element of the right to manage the affairs of the state is substantiated. The author identifies certain problems of the realisation of the right for public legal initiatives and suggests the ways to solve them.

Keywords: public legal initiatives; right for public legal initiatives; right to participate in the management of public affairs; right of petition; civic initiatives.

Введение

Граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в том числе право избирать и быть избранными, право на доступ к государственной службе, право получать информацию о деятельности государственных органов и другие права. В структуре права на участие в управлении делами государства в качестве самостоятельного элемента следует выделить право граждан направлять различные официальные инициативы представителям государственной власти. Данное право является важнейшей частью системы взаимодействия государства и общества, так как посредством подобных инициатив граждане формулируют свою волю, выражают свои потребности, опасения и ожидания, а государство получает обратную связь от населения.

Особое значение имеют инициативы граждан по вопросам публичного характера, т. е. инициативы, представляющие интерес для группы граждан, населения определенной территории страны или всего государства в целом. Специфический характер публичных инициатив определяет необходимость четкой правовой регламентации процедуры

их выражения и рассмотрения. В связи со сказанным важно на теоретическом уровне установить содержание права на направление публичных правовых инициатив, его место в системе прав человека и гражданина, выявить особенности и проблемы его реализации.

В юридической науке уделяется недостаточно внимания праву на публичные правовые инициативы. Как правило, предметом исследований отечественных и зарубежных ученых выступают конкретные виды инициатив, таких как законодательная (правотворческая) инициатива (А. О. Антонова, Е. П. Гуйда, Л. А. Нудненко и др.), нормотворческая инициатива на местном уровне (Г. Г. Куневич), инициатива по направлению предложений в государственные органы на республиканском и местном уровнях (А. О. Антонова, Г. А. Василевич, Т. С. Масловская и др.) и т. д. Лишь отдельные авторы (А. А. Редько, А. В. Малько) рассматривают правовые инициативы в широком смысле. Сложившаяся ситуация не позволяет в полной мере раскрыть сущность и специфику рассматриваемого права, осознать его значение для развития демократии и повышения активности граждан в управлении государством.

Основная часть

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства и общества в большинстве случаев проявляется через инициативную деятельность. Законодательство закрепляет различные виды таких инициатив на республиканском и местном уровнях, устанавливая особые правила их осуществления. В юридической науке для соответствующей деятельности не сложилась единая терминология, одни и те же инициативы получают различные наименования. Как справедливо отметила Е. П. Гуйда, только для обозначения инициативы граждан в нормотворчестве «используются следующие понятия: законодательная инициатива граждан, народная законодательная инициатива, гражданская законодательная инициатива, правотворческая (нормо-

творческая) инициатива граждан, гражданская правотворческая инициатива, гражданская инициатива, общественная инициатива» [1, с. 64]. Такие различия в формулировках могут приводить к искусственному усложнению института инициатив граждан, необоснованному расширению видов инициатив.

Представляется, что все виды инициатив граждан наиболее полно охватывает термин «правовая инициатива», который используется в науке для обозначения не только правотворческой инициативы, но и иных форм участия граждан в решении вопросов общественной и государственной жизни. В частности, по мнению А. В. Малько и Л. Г. Агабековой, сущность правовой инициативы выражается в том, «что субъекты имеют возможность своими

целенаправленными правомерными действиями вызывать к жизни субъективные права и обязанности, изменять или прекращать их, достигать тех или иных юридических последствий» [2, с. 34]. Однако необходимо отметить, что такое понимание является слишком широким, охватывает инициативы как в публичной, так и в частной сфере, не делая между ними каких-то принципиальных различий.

Более удачным следует признать подход А. А. Редько, который под правовой инициативой предлагает понимать «предусмотренную правовыми предписаниями (нормами права) или вытекающую из их общего смысла возможность субъектов правовых отношений вызывать (инициировать) своими правомерными действиями определенные позитивные изменения в системе права, юридической практике и иных элементах механизма действия права, а также фактическую деятельность (поведение) по реализации указанной возможности в целях обеспечения интересов личности, общества и государства»¹. Автор акцентирует внимание на публичном характере инициатив, возможности их осуществления в интересах общества и государства. Однако в данном случае не в полной мере раскрывается сущность правовых инициатив как элемента права на управление делами государства. Реализация названного права не всегда приводит к каким-либо изменениям, она может быть лишь формой выражения мнения.

Полагаем, что при определении сущности правовых инициатив в контексте права на управление делами государства и общества важно указывать на особое содержание этих инициатив (те правомерные действия граждан, которые связаны с реализацией публичных интересов). Иными словами, такие инициативы должны касаться развития государства в целом либо некоторых его регионов, общества или отдельных социальных групп, но не конкретного человека. По этой причине считаем верным использовать термин «публичные правовые инициативы», что позволит отграничить их от любых предложений граждан, реализуемых в правовом пространстве.

Право на публичные правовые инициативы представляет собой гарантированную законодательством возможность граждан индивидуально или коллективно предлагать изменения, требовать их в правовом регулировании, правоприменительной практике или порождать конкретные действия государственных органов и должностных лиц в целях обеспечения интересов государства и общества.

Право на публичные правовые инициативы обладает рядом характеристик и специфических черт. Оно имеет двойственную природу. С одной стороны, данное право является элементом права на участие в управлении делами государства, а с другой – объ-

единяет широкий круг инициатив в публичной сфере, которые могут признаваться в качестве самостоятельных прав, так как имеют особенности содержания и процедуры реализации.

Право на публичные правовые инициативы является политическим правом, что определяет особые требования к его реализации. В первую очередь данное право в большинстве случаев гарантируется исключительно гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом. Однако отдельные инициативы могут быть выражены человеком вне зависимости от его гражданства, возраста или иных характеристик. Например, законодательство об обращениях граждан и юридических лиц не предусматривает строгих требований к заявителям, ими могут быть все граждане Республики Беларусь и находящиеся на ее территории иностранцы. Выражение публичных правовых инициатив требует выполнения установленных нормами законодательства правил, которые не могут быть изменены участниками соответствующих отношений.

Праву на публичные правовые инициативы характерен широкий субъектный состав. Данное право может быть реализовано как одним человеком, так и группой лиц. При этом группа лиц может иметь специальную организационную форму (например, в избирательных отношениях отдельные инициативы выражаются общественными объединениями, политическими партиями, трудовыми коллективами) или представлять собой совокупность граждан. Следует отметить, что большинство инициатив, в силу их публичного характера, являются коллективными, т. е. требуют поддержки определенного числа граждан или выражаются их объединениями.

Право на публичные правовые инициативы может быть реализовано на республиканском и местном территориальных уровнях. Содержание местных инициатив ограничивается интересами населения соответствующей территории, а республиканские публичные инициативы должны иметь значение для государства в целом. Следует учитывать, что процедура выражения местных инициатив в конкретных административно-территориальных единицах может устанавливаться местными органами и иметь свою специфику.

По форме направления инициативы могут быть устными, письменными и электронными. При этом законодательством не всегда предусматриваются все перечисленные формы для каждой инициативы. Наиболее распространенной на данный момент остается письменная форма, хотя происходит активизация использования электронных инициатив. Например, в электронной форме могут быть направлены предложения по совершенствованию законодательства и деятельности государственных

¹Редько А. А. Правовая инициатива в механизме действия современного российского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 2023. С. 13.

органов, местные гражданские инициативы и некоторые иные.

По содержанию можно выделить общие и специальные публичные инициативы, последние при этом можно подразделить на нормотворческие, избирательные, референдальные и др. Общие инициативы изначально не ограничены определенной тематикой или сферой реализации. К ним относятся предложения, направляемые в соответствии с законодательством об обращении граждан и юридических лиц. Реализация специальных инициатив осуществляется по правилам, установленным отдельными нормативными правовыми актами.

По правовым последствиям выражения публичных правовых инициатив выделяются инициативные обращения, которые государственный орган или должностное лицо обязаны рассмотреть в установленном порядке, но не обязаны удовлетворить (предложения, направляемые в порядке законодательства об обращении граждан и юридических лиц, законодательная инициатива и т. д.), и инициативные требования, которые должны быть удовлетворены в случае соблюдения процедуры (выдвижение кандидатов в депутаты, предложения о созыве местного собрания, назначение референдума и т. д.).

Как уже отмечалось выше, для права на публичные правовые инициативы характерно отсутствие единого порядка реализации и, как следствие, единого нормативного регулирования. Конституционные основы данного права закреплены в ст. 37 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которой граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов, иных нормативных правовых актов и вопросов республиканского и местного значения, а также другими определенными законом способами. Направление публичных правовых инициатив относится именно к другим способам непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Процедура реализации права на публичные правовые инициативы отражена в Избирательном кодексе Республики Беларусь (далее – ИК), Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращении граждан и юридических лиц», Законе Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь» (далее – Закон № 248-З), Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее – Закон № 108-З) и других актах.

Наличие такого большого числа актов объясняется разнообразием публичных правовых инициатив, а также их непосредственной связью с конкретными правоотношениями (например, избирательными отношениями, отношениями в сфере местного самоуправления и т. д.). Издание единого акта, регулирующего порядок реализации всех публичных правовых инициатив, представляется маловероятным, поскольку в таком случае будет нарушена сложившаяся логика регулирования правовых отношений. Это обстоятельство потребует, например, исключения из ИК норм, касающихся выдвижения кандидатов на выборные должности и должности членов избирательных комиссий, инициирования республиканского и местного референдума, отзыва депутата.

Таким образом, особенность права на публичные правовые инициативы заключается в их содержательном и процессуальном разнообразии. Данное разнообразие в определенной мере препятствует признанию рассматриваемого права в качестве самостоятельного, хотя все публичные инициативы имеют схожую сущность. В первую очередь их объединяют общие цели – эффективное развитие государства и общества, совершенствование регулирования общественных отношений, деятельности различных органов и организаций и т. п. Кроме того, правовые инициативы реализуются в рамках публичных отношений, они связаны с выражением интересов не одного человека, а группы лиц или всего общества в целом. Выражение публичной правовой инициативы должно осуществляться с соблюдением установленной в законодательстве процедуры.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о наличии тенденции к расширению перечня публичных правовых инициатив в Республике Беларусь. В частности, новыми формами инициатив стали обращения граждан к Всебелорусскому народному собранию и направление гражданских инициатив на местном уровне.

В действующей редакции Закона № 248-З закреплены правила реализации двух новых публичных инициатив: предложений граждан о выдвижении обвинения Президенту Республики Беларусь и смещении его с должности, а также предложений о созыве внеочередного заседания Всебелорусского народного собрания.

Право на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию предоставляется исключительно гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом. При этом в законе установлена конкретная численность граждан, которые должны поддержать предложение к Всебелорусскому народному собранию, – не менее 150 тыс. человек.

Для реализации указанной возможности гражданам необходимо создать инициативную группу в количестве не менее 100 человек и зарегистрировать

ее в Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь. Члены зарегистрированной инициативной группы осуществляют сбор подписей за соответствующие инициативы в течение месяца со дня регистрации инициативной группы.

Расходы на подготовку и проведение мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы граждан, права граждан на внесение предложений во Всебелорусское народное собрание и связанных со сбором подписей граждан, осуществляются за счет средств инициативной группы.

Законодательством устанавливается предельный срок для реализации данных публичных инициатив – не более трех месяцев со дня получения от Центральной избирательной комиссии Республики Беларусь положительного заключения.

Предложение, внесенное Всебелорусскому народному собранию в соответствии с установленными требованиями, подлежит обязательному рассмотрению Всебелорусским народным собранием.

Следует признать, что процедура реализации указанных публичных инициатив является сложной, требует определенных организационных усилий и материальных затрат граждан. Процедура выражения инициатив Всебелорусскому народному собранию схожа с реализацией законодательной инициативы, которая гражданами не выражалась. В юридической литературе неоднократно упоминалась необходимость упростить порядок реализации законодательной инициативы, в частности, путем изменения способов сбора подписей. Так, О. А. Антонова, подчеркивая особое содержание права законодательной инициативы, предлагала рассмотреть возможности ее поддержки с помощью СМС или голосования на специально созданном для этого сайте [3, с. 11]. Принимая во внимание необходимость подтверждения у лиц, поддерживающих инициативу, избирательного права, следует использовать такие инструменты сбора подписей, которые позволяют идентифицировать личность и не ставят под сомнение свободу волеизъявления лиц. В связи с этим в целях упрощения процедуры перспективной видится организация сбора подписей за соответствующие инициативы через приложение «Е-Паслуга». Граждане, имеющие идентификационные карты, могут подтвердить свою личность в соответствующем приложении с помощью электронной цифровой подписи, которая заложена в карту. Такая процедура позволит уменьшить сроки на сбор подписей, сократить материальные затраты на работу членов инициативной группы, а также упростить процедуру проверки достоверности подписей.

В Законе № 108-3 в 2023 г. получила закрепление такая новая форма гражданской инициативы, под которой названный закон предлагает понимать мероприятия, направленные на улучшение качества

жизни населения, проживающего на территории соответствующей административно-территориальной единицы или ее части, в том числе на благоустройство территорий земель общего пользования в населенных пунктах, строительство (возведение, реконструкцию, ремонт, реставрацию, благоустройство) социально значимых объектов, общую профилактику правонарушений, предупреждение травматизма и гибели граждан, а также на решение иных вопросов местного значения.

В юридической литературе местные гражданские инициативы рассматриваются как «форма локальной спонтанной коллективной самоорганизации граждан для защиты своих интересов и взаимопомощи от ущемляющих их решений власти» [4, с. 429]. Полагаем, что такая характеристика, как «спонтанная», не в полной мере отражает сущность гражданских инициатив, поскольку их реализация требует определенных слаженных подготовительных действий.

Закон № 108-3 закрепляет общие правила реализации гражданских инициатив, которые уточняются в пределах каждой области Республики Беларусь и города Минска решениями соответствующих местных Советов депутатов.

Инициаторами реализации гражданских инициатив вправе выступать граждане (включая граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства), достигшие 18 лет и постоянно проживающие на территории соответствующей административно-территориальной единицы или ее части. Следует отметить, что для иных форм участия в местном самоуправлении предусмотрен более широкий состав субъектов. Например, быть участниками местного собрания могут не только граждане, достигшие 18 лет, зарегистрированные по месту жительства на территории административно-территориальной единицы или ее части, где проводится местное собрание, но и граждане, являющиеся собственниками недвижимого имущества, которое расположено на этой территории, либо владеющие указанным имуществом на иных основаниях.

Гражданские инициативы предполагают заинтересованность гражданина в развитии соответствующей территории. Эта заинтересованность не обязательно может быть связана исключительно с постоянным проживанием на ней. Полагаем, что следует расширить круг субъектов гражданской инициативы. В частности, правом выражения гражданских инициатив следует наделить граждан, временно проживающих на соответствующей территории или имеющих в собственности имущество, находящееся на ней. Заслуживает внимания также вопрос предоставления права на реализацию гражданских инициатив несовершеннолетним гражданам (в частности, достигшим 16 лет) при условии, что такая инициатива напрямую касается их прав, обязанностей или законных интересов. Отметим,

что Г. А. Василевич ранее предлагал рассмотреть вопрос о снижении возрастного ценза для участия в выборах на местном уровне до 16–17 лет [5, с. 22]. Первым шагом для реализации указанного предложения может стать привлечение граждан, достигших 16 лет, к участию в выражении гражданских инициатив.

Порядок реализации гражданских инициатив в пределах конкретных территорий, как уже отмечалось выше, определяется Советами депутатов областного уровня. Например, на территории Минска действует Положение о порядке реализации гражданских инициатив в городе Минске, утвержденное решением Минского городского Совета депутатов от 22 декабря 2023 г. № 556. Аналогичные решения приняты и иными Советами депутатов областного уровня. Полагаем, что следует принять типовое положение о порядке реализации гражданских инициатив. Данная мера позволит избежать возникновения пробелов в регулировании соответствующих отношений на территории конкретной административно-территориальной единицы.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие этапы реализации местных гражданских инициатив:

1. Внесение инициаторами проекта гражданской инициативы. Проект вносится заявителем или группой заявителей в соответствующий местный Совет областного уровня на бумажном носителе или в электронном виде. Проект должен включать описание проблемы, требующей решения, обоснование актуальности и конкретные способы ее решения, предварительный расчет средств, необходимых для реализации инициативы и иную информацию.

2. Предварительное рассмотрение проекта. Местный Совет депутатов, получивший проект гражданской инициативы, в месячный срок со дня его поступления проверяет правильность и полноту сведений, указанных в проекте, а также наличие или отсутствие положений, которые способны повлечь нарушения законодательства, создающие угрозу для жизни, здоровья, безопасности граждан или сохранности их имущества, угрозу причинения вреда местному хозяйству, окружающей среде.

По результатам предварительного рассмотрения проекта гражданской инициативы принимается решение о проведении открытого конкурсного отбора проектов гражданских инициатив или о возврате проекта гражданской инициативы инициатору с указанием замечаний и (или) предложений.

Повторное внесение проекта гражданской инициативы допускается при условии его доработки. При этом законодательство не устанавливает какие-либо специальные правила для повторного направления или рассмотрения инициатив.

3. Проведение открытого конкурсного отбора проектов гражданских инициатив. Областные ассоциации Советов (или Минский городской Совет)

организуют и проводят открытый конкурсный отбор не позднее трех месяцев с момента принятия решения о проведении конкурсного отбора.

Для проведения конкурса создается комиссия, которая должна оценить все представленные проекты по ряду критериев, определяемых соответствующими областными местными Советами. Следует отметить, что критерии могут различаться.

Например, в Минске оцениваются соответствие проекта целям проведения конкурса; его актуальность для населения и степень обоснованности; соответствие концепции развития территории и (или) объекта, на котором (которых) предлагается его реализация; соответствие основам идеологии белорусского государства; финансовая целесообразность и наличие достаточного объема финансирования; отсутствие иных способов реализации проекта без привлечения средств; наличие у инициатора возможностей организации работы с населением по участию в финансировании проекта; оригинальность предложенных к реализации объектов и (или) мероприятий и др.

На областном уровне оцениваются актуальность и социальная значимость гражданской инициативы; ожидаемые социальный, экономический и иные эффекты от ее реализации; инновационность подходов, предлагаемых в рамках реализации гражданской инициативы; направленность результата гражданской инициативы на улучшение качества жизни людей с ограниченными возможностями; вовлеченность в процесс реализации гражданской инициативы широкого круга партнеров (в том числе местных органов самоуправления, организаций, граждан, уязвимых групп населения); обеспечение возможности поддержания или развития результатов, достигнутых в рамках гражданской инициативы по окончании ее реализации.

Победителем открытого конкурсного отбора признается проект гражданской инициативы, который наилучшим образом отвечает интересам населения, проживающего на соответствующей территории административно-территориальной единицы или ее части. При этом победителями могут быть признаны несколько проектов. Например, в Минске количество победителей конкурса определяется комиссией с учетом размера бюджетных средств. Если размер бюджетных средств больше суммы, необходимой для реализации всех представленных проектов, либо равен ей, то победителями конкурса признаются все его участники.

4. Реализация гражданской инициативы. Реализация проектов, определенных победителями конкурсного отбора, обеспечивается местными исполнительными комитетами базового территориального уровня.

Отдельно регулируется вопрос финансирования реализации гражданских инициатив. Так, финансирование соответствующих расходов осуществляется в равных долях из средств республиканского бюджета

и бюджетов областных уровней. Устанавливается обязанность инициатора участвовать в финансировании реализации гражданской инициативы в размере не менее 10 % от стоимости этих гражданских инициатив. Такой подход следует признать обоснованным, так как подлинное непосредственное участие граждан в местном самоуправлении не может выражаться исключительно в предложениях и указаниях, они должны вносить и личный вклад. Требование о финансовом обеспечении, даже частичном, должно исключить подачу необоснованных инициатив и способствовать недопущению злоупотребления правом на реализацию гражданских инициатив.

Еще одной новой формой публичных правовых инициатив можно считать предложения граждан, адресованные лицам, обладающим правом инициировать в Конституционном Суде Республики Беларусь проверку конституционности нормативных правовых актов. Подобное право закреплялось и ранее, однако процедура его реализации изменилась. Согласно п. 2 ст. 103 Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» (далее – Закон № 124-З) предложение дать заключение о соответствии нормативного правового акта Конституции Республики Беларусь может быть основано на поданном Президенту Республики Беларусь или направленном в иные органы, уполномоченные обращаться в Конституционный Суд Республики Беларусь, обращении гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации, по мнению которых применением нормативного правового акта в решении государственного органа или судебном постановлении нарушаются права, свободы и законные интересы гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, права и законные интересы организации. Данные предложения подаются по правилам, установленным законодательством об обращениях граждан и юридических лиц с особенностями, определенными Законом № 124-З. В частности, для них установлен предельный срок подачи – не позднее одного года со дня вступления в силу решения государственного органа или судебного постановления, в которых применен соответствующий нормативный правовой акт. Решения, принятые по результатам рассмотрения таких предложений, являются окончательными и обжалованию не подлежат. Хотя подобные предложения и связаны с наличием личной заинтересованности заявителя, они имеют явный публичный характер, так как проверка конституционности нормативного правового акта является важнейшим инструментом обеспечения верховенства права и укрепления конституционной законности, в которых заинтересованы и государство, и каждый член общества.

Осуществление права на публичные правовые инициативы на практике связано с рядом проблем,

требующих внимания государства и нормотворческих органов. К таким проблемам можно отнести следующие:

1. Пробелы в регулировании процедуры реализации публичной правовой инициативы. Очевидно, что граждане должны знать и понимать процедуру реализации своих прав. Признание права на нормативном уровне само по себе не гарантирует его реализацию без соответствующего механизма. Следует отметить, что в действующем законодательстве еще сохраняются пробелы. Например, в Законе № 108-З устанавливается право нормотворческой инициативы граждан в отношении решений местных Советов депутатов. Однако процедура реализации данного права не нашла отражения ни в законе, ни в актах местных Советов депутатов, за исключением Устава города Минска, утвержденного решением Минского городского Совета депутатов от 26 июня 2001 г. № 193. Однако и закрепленный в уставе механизм нельзя признать полным, поскольку в нем не урегулированы такие существенные вопросы, как порядок организации сбора подписей, регистрации инициативной группы, сроки сбора подписей и др. В силу этого обстоятельства реализация указанного права на практике является невозможной, хотя она и получила прямое законодательное признание.

2. Финансовое обеспечение мероприятий по направлению и реализации инициатив. Реализация права на публичные правовые инициативы требует наличия материальной базы, необходимой как для процедуры инициирования, так и для проведения мероприятий по выполнению инициатив.

Объем затрат зависит от процедуры и вида инициативы. Направление индивидуальных инициатив обычно не связано с существенными затратами. Но при организации сбора подписей в поддержку коллективных инициатив требуется покрытие всех расходов, которые согласно законодательству возлагаются на самих инициаторов. В ряде случаев этот момент может стать препятствием для реализации права на инициативные обращения. В то же время возложение на граждан обязанности по участию в финансировании расходов способствует реализации принципа партнерства, когда граждане становятся активными участниками отношений по воплощению в жизнь своих предложений.

Еще одной проблемой может стать отсутствие бюджетных средств, выделенных для реализации инициатив. В таком случае государственный орган не сможет воплотить предложение, даже если посчитает его обоснованным и полезным.

3. Обеспечение баланса частных и публичных интересов. Следует признать, что не каждая публичная инициатива может и должна быть реализована, так как в основу решений по таким инициативам должны закладываться интересы всего общества в целом, а не потребности одного человека или группы

людей – жителей отдельной территории. Важно учитывать, что определяющим критерием является не количество инициаторов, а значимость и обоснованность самой инициативы, прогноз последствий ее реализации для государства и общества, реальная возможность воплощения предложения и иные подобные факторы.

4. Злоупотребление правом на публичные правовые инициативы. Данная проблема затрагивает в первую очередь инициативы, реализация которых не требует выполнения каких-либо специальных требований. Следует согласиться, что «когда происходит злоупотребление правом, нарушается конституционный баланс интересов, умаляются конституционные ценности» [6, с. 12]. Неоправданная нагрузка на государственные органы станет препятствием для эффективного рассмотрения обоснованных инициатив, поэтому в решении данной проблемы заинтересованы как представители власти, так и сами граждане.

Решение проблемы злоупотребления правом на публичные инициативы не должно быть связано с установлением дополнительных препятствий для направления инициатив. В первую очередь следует повышать правовую культуру населения, формировать партнерские отношения между государством и гражданами, укреплять доверие общества к власти.

5. Игнорирование возможностей цифровизации для реализации публичных правовых инициатив. Использование информационных технологий должно способствовать упрощению реализации права граждан на публичные правовые инициативы, установлению новых форм связей между населением и государством. Использование возможностей цифровизации может выражаться как в появлении цифровых форм выражения инициатив, так и в применении различных технологий на конкретных этапах выражения публичных инициатив.

На данный момент преобладают традиционная форма публичных правовых инициатив – сбор подписей граждан с помощью бумажных подписных листов. Только в нескольких случаях допускается использование электронной формы документа для направления инициатив.

В законодательстве предусмотрено использование интернета для проведения агитации по вопросам реализации отдельных видов публичных правовых инициатив (например, законодательной инициативы, инициативы по внесению предложений Всебелорусскому народному собранию). Однако зачастую посредством интернета граждане информируются уже по факту выражения инициатив (проведения конкурсов по гражданским инициативам, местного собрания, агитации по выборам и референдуму и т. п.).

Немаловажной проблемой права на публичные правовые инициативы, безусловно, является отсутствие практики реализации многих видов инициатив.

В частности, имеют место ситуации, когда граждане не пользуются своим правом законодательной инициативы, не инициируют проведение республиканских и местных референдумов, отзыв депутатов. Причины могут быть различными, но традиционно в науке упоминаются сложность процедуры или низкая политическая активность граждан. Полагаем, что первая причина является самой важной. Как уже отмечалось выше, реализация ряда коллективных инициатив требует соблюдения строгих правил организации и проведения сбора подписей в поддержку инициативы, предполагает возмещение заявителями всех материальных затрат, но заявители не имеют гарантий, что соответствующие предложения будут воплощены в реальности. Как правило, в качестве альтернативы коллективной публичной инициативе можно использовать индивидуальную инициативу – обращение в государственный орган или обращение к должностному лицу. Гражданам не обязательно создавать инициативную группу, вести сбор 50 тыс. подписей в поддержку законопроекта, когда один гражданин или группа граждан могут сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и направить их в форме обращения к депутату, а также направить их в министерство или в иные органы, обладающие правом законодательной инициативы.

Но в ряде случаев сама процедура выражения публичной правовой инициативы делает практически невозможной ее реализацию. Это утверждение в полной мере относится к инициированию местных референдумов.

В соответствии с ИК инициатива граждан по проведению местного референдума выражается в виде предложения, вносимого не менее чем 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Для сбора подписей необходимо создать инициативную группу, которая должна сформулировать вопрос, выносимый на референдум. Формулировка данного вопроса становится основным препятствием для проведения местного референдума.

Согласно ч. 2 ст. 112 ИК на местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. При этом на местный референдум не могут выноситься вопросы, которые запрещено выносить на республиканский референдум; вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом; вопросы, урегулированные законодательными актами; 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. На практике при инициировании местных референдумов волнующие граждан вопросы либо имеют значение для Республики Беларусь в целом, либо являются уже урегулированными законодательными актами, поэтому проведение местного референдума по данным вопросам невозможно.

Полагаем, что действующие нормы законодательства устанавливают излишне узкие рамки для вопросов, которые могут стать предметом обсуждения на местном референдуме. На данный момент такой вопрос либо подпадает под ограничения,

либо не имеет важнейшего значения и проведение референдума по нему не является обязательным. По этой причине считаем возможным рассмотреть введение альтернативы местному референдуму, предусматривающей упрощенную процедуру (например, онлайн-опросы общественного мнения), допуская исключительно консультативный характер решений.

Таким образом, реализация права на публичные правовые инициативы зависит от действий государства и самих граждан, наличия сформированных партнерских отношений.

Заключение

В условиях развития правового демократического государства особое значение приобретает право на публичные правовые инициативы, которое является элементом права на управление делами государства и объединяет в себе ряд прав на реализацию конкретных индивидуальных и коллективных инициатив публичного характера. Право на публичные правовые инициативы постоянно развивается, появляются новые формы таких инициатив, что подтверждает признание государством необходимости вовлечения граждан в решение вопросов республиканского и местного значения. Однако для повышения эффективности реализации данного права необходимо принять следующие меры:

1) обеспечить четкое закрепление процедуры реализации права на публичные правовые инициативы, исключая пробелы и правовую неопределенность в законодательстве. Способствовать упорядочению процедуры может обеспечение единообразия для реализации права на схожие публичные правовые инициативы;

2) рассмотреть возможность расширения субъектного состава по отдельным видам публичных инициатив. Так, право на направление гражданских

инициатив возможно распространить на граждан, достигших 16 лет и имеющих связь с соответствующей административно-территориальной единицей, в пределах которой планируется ее реализация. Право на инициирование проведения местного референдума допустимо предоставить гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим в Республике Беларусь, которые обладают статусом избирателей на местных выборах;

3) активизировать процессы использования результатов цифровизации в процедуре реализации права на публичные правовые инициативы, а именно предусмотреть удаленную форму для получения подписей в поддержку конкретных коллективных инициатив, внедрить электронные формы инициатив, обеспечить возможность использования интернета для агитации граждан на реализацию всех видов публичных правовых инициатив;

4) расширить практику участия представителей общественности в реализации выраженных предложений, обеспечить осуществление принципа партнерских отношений между государством и обществом путем закрепления обязательности личной вовлеченности инициаторов и иных заинтересованных лиц в реализации конкретных инициатив.

Библиографические ссылки

1. Гуйда ЕП. Теоретико-правовые аспекты нормотворческой инициативы граждан. В: Бурый ВЕ, редактор. *Актуальные вопросы современной юридической науки: теория, практика, методика. Материалы Международной заочной научно-практической конференции; 20 мая 2016 г.; Могилёв, Беларусь*. Могилёв: Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь; 2016. с. 60–64.
2. Малько АВ, Агабекова ЛГ. Законодательная инициатива как особая разновидность правовой инициативы. *Юридическая наука*. 2016;6:34–38.
3. Антонова ОА. Законодательная инициатива граждан как форма участия в управлении делами общества и государства. *Вестник Прикамского социального института*. 2018;2:6–13.
4. Нагаева СК. Гражданские инициативы как субъект муниципальной социальной политики. *Стратегия устойчивого развития регионов России*. 2010;3:427–432.
5. Василевич ГА. Об активизации самоуправленческих начал в Республике Беларусь. В: Михалёва ТН, редактор. *Государство и право в XXI веке. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета; 26–27 ноября 2020 г.; Минск, Беларусь*. Минск: БГУ; 2021. с. 20–26.
6. Василевич ГА, Василевич СГ. Правомерное поведение и злоупотребление правом. *Журнал российского права*. 2022;10:5–17. DOI: 10.12737/jrl.2022.101.

Статья поступила в редакцию 24.02.2025.
Received by editorial board 24.02.2025.