

ГЛАСНОСТЬ И МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ: (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Минск, 2006

Рецензент:  
Фадеев В., доктор юридических наук

Сидорчук И.П.  
Гласность и местная власть: (правовой аспект)

В издании на основе существующих теоретических подходов и действующего законодательства Республики Беларусь проведен анализ и изложены вопросы правового регулирования открытости, доступности информации для населения о деятельности органов местного управления и самоуправления со стороны населения.

Подробно рассматриваются пути реализации гласности в условиях референдума, формирования местных органов власти, деятельности средств массовой информации, а также в других направлениях. В книге не только отмечаются проблемы и недостатки в законодательстве, но и предлагаются пути их решения.

Адресована депутатам местных Советов депутатов, работникам исполнительных и распорядительных органов, научным работникам, а также широкому кругу читателей, интересующихся правовыми гарантиями реализации конституционных прав и свобод.

*«Народная власть без информации для народа или средств ее получения – лишь пролог к фарсу или трагедии, а, может быть, к тому и другому. Знание всегда будет править невежеством, и народ, желающий быть сам себе хозяином, должен вооружиться той силой, которую дает знание»*

Джеймс Мэдисон, 1822

## ВВЕДЕНИЕ

В официальных информационных банках данных Республики Беларусь содержится около тысячи действующих правовых актов, в которых используется понятие «гласность», его производные и синонимы. Чаще всего такие акты посвящены правилам проведения закупок, тендеров, порядку распределения должностей и т.д. И в них «гласность» - всего лишь слово, призванное предотвратить коррупционный сговор.

Такое словоупотребление способно разочаровать всякого, кто мечтает жить в стране, где гласность - неотъемлемая часть политической системы. Тем не менее, жаловаться на полное отсутствие гласности в работе местных органов управления (самоуправления) Беларуси тоже не приходится. Правовыми актами такое явление предусмотрено. А то, что оно в реальной жизни встречается гораздо реже, чем в писаном праве, обусловлено как проблемами реализации права на практике, несовершенством отдельных правовых положений, так и традиционным для нас правовым нигилизмом.

Обобщая сказанное, можно резюмировать: наше исследование, по сути, детальное выявление «наличия и отсутствия» гласности в правовом фундаменте юного европейского государства – Республики Беларусь. Причем предметом нашего анализа стала самая глубинная, самая «приземленная» часть этого фундамента – система местного управления и самоуправления.

### **Значение заглавного понятия**

Прошло ровно 12 веков с тех пор, как просвещенный аббат Флакк Альбин Алкуин, составляя очередное духовное наставление императору Карлу Великому, вспомнил «Труды и дни» древнегреческого поэта Гесиода и процитировал неточно (по памяти) в латинском переводе: «*Vox*

*populi – vox Dei!*» (Глас народа – глас Божий)<sup>1</sup>. Карлу так понравилось, что в последующем, ведя истребительные войны и беспощадно устраняя непокорных магнатов, он в оправдание содеянного часто повторял те же слова и сделал их достоянием мировой культуры.

Но даже при таком популяризаторе данная фраза стала главным слоганом (если не боевым кличем) либеральной демократии, где голос народа, действительно, равносителен Божьей воле.

Русское слово «гласность» имеет корень «глас», роднящий его одновременно с безудержной человеческой речью (гласом), голосованием и оповещением через глашатая. И это не случайно - в наших краях гласность всегда сопутствует (и даже предшествует) свободе слова (свободному выражению мнений, всеохватывающему распространению информации) и реальной демократии (народовластию).

Именно поэтому «гласность», подобно сказочной птице Феникс, то воскресает из пепла забвения и отчаянно бьет крылами, то вновь падает бездыханная под обвалом нормативных актов, призванных обеспечить безмятежную жизнь невозмутимых обывателей.

Только процессуальное законодательство со времен императора Александра II<sup>2</sup> неизменно пользуется словом «гласность», регулярно придавая ему злободневную политическую окраску и дозируя «открытость судебного процесса» сообразно веяньям эпохи. Очень точное описание данного явления мы обнаружили в книге, подготовленной ровно сто лет назад. В «Малом энциклопедическом словаре Брокгауза и Эфрона» 1907 года с обстоятельностью, присущей развитой имперской науке, сказано:

***«ГЛАСНОСТЬ** (в политическом смысле) – в правовом государстве одна из гарантий правильного действия органов политической власти и общественных учреждений. Гласность в политической и общественной жизни выражается в возможности постоянного контроля над деятельностью политических и общественных организаций со стороны населения как непосредственно, так и через представителей периодической печати (публичность заседаний, периодическая отчетность, право запросов). Орудием гласности в настоящее время<sup>3</sup> является главным образом периодическая печать. Начало гласности положено во времена Великой французской революции, когда она выступила противовесом господствовавшей при абсолютизме бюрократической, канцелярской тайне при решении социальных вопросов, а также орудием контроля со стороны общественного мнения.*

*Гласность (в юридическом смысле) – в судебном процессе одна из важнейших гарантий правосудия. По уставам императора Александра II*

<sup>1</sup> Древний поэт устами своего персонажа иронически сетовал, что для окружающих общественное мнение равносильно воле Бога («Молва - сам Бог!»)

<sup>2</sup> Слово «гласность» так часто связывали с именем этого российского императора, а потом с именем М.С. Горбачева, что многие серьезные исследователи без обиняков утверждают, что один из этих исторических персонажей придумал данный термин в 60-е годы позапрошлого или 80-е годы прошлого столетия.

<sup>3</sup> Уточним, речь идет о временах первой российской революции 1905-1907 годов.

*(1864 г.) гласность применялась в широких размерах, и закрытие дверей суда для публики при судебном заседании допускалось лишь в виде исключения. Впоследствии, особенно по закону 12 февраля 1887 года, это начало подверглось значительным ограничениям. Суду и министру юстиции предоставлено право устранять публичность разбирательства, преимущественно по политическим преступлениям. Многие дела должны рассматриваться при закрытых дверях в силу закона, например, дела о религиозных преступлениях, о расколе, о преступлениях против прав семейственных, против чести и целомудрия женщины и др.»*

Это добротное, нисколько не утратившее своей актуальности определение, на наш взгляд, именно тот случай, который служит доказательством существования нетленных истин. Мы и в дальнейшем намерены руководствоваться приведенными дефинициями в качестве основных, поскольку в белорусском законодательстве «гласность» не получила легитимного определения, а филологические (толковые) и энциклопедические словари слишком лаконичны и тенденциозны, в чем не трудно убедиться.

Классический «Толковый словарь живого Великорусского языка» В.И. Даля предельно краток: *«Гласность – известность, общеизвестность чего-либо, оглашение, огласка»*<sup>4</sup>. Но даже эту скупую конспективность сумели превзойти вылизанные словари «развитого социализма». В них «гласность» определялась как абстракция или свойство от прилагательного «гласный» (в значении «доступный для общественного ознакомления и обсуждения»).

Но потом наступила эпоха Горбачевского многословия. Инициатор перестройки социалистического общества целый раздел своей концептуальной (основополагающей) книги «Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира» посвятил интересующей нас теме. Название говорит само за себя - «Побольше света гласности!». Определения понятий там, разумеется, нет, но есть их броские субституты:

*«Широкая гласность – наиболее яркое проявление новой атмосферы. Нам, как никогда, нужно, чтобы не было темных углов, где опять завелась плесень! Гласность – действенная форма всенародного контроля за деятельностью всех без исключения органов управления, мощный рычаг исправления недостатков. Уже начата разработка правовых актов гарантирующих гласность».*

Как известно теперь, разработка эта иссякла на стадии прожектов<sup>5</sup>. Но начало очередного этапа гласности в нашей истории было положено. На исходе данного этапа мы находимся сегодня, и можем на собственном опыте оценить, как по ходу дела изменялись словарные определения.

<sup>4</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого Великорусского языка. М. 1990, т. 1.

<sup>5</sup> Знающие люди утверждают, что в 1987 г. был подготовлен проект закона СССР «О гласности», который предусматривал основные аспекты свободы слова: открытость деятельности государственных органов, предоставление гражданам информации, возможность беспрепятственного обращения граждан к должностным лицам и организациям и т. п.

Последняя версия электронной «Большой энциклопедии Кирилла и Мефодия» свела толкование гласности к следующему:

*«Гласность - открытость, доступность информации для общественного ознакомления, обсуждения, для контроля деятельности учреждений, организаций и должностных лиц».*

Важно отметить, что данное определение первоначально взято из печатного «Большого энциклопедического словаря», который еще в 1991 году после тире начинал ту же самую дефиницию словами *«необходимый элемент демократии»*. Очевидно, что за последние полтора десятилетия произошли существенные подвижки в общественном сознании, отделившие все еще модную «демократию» от уже вышедшей из моды гласности. И получилось то, что принято называть «самобытной, национальной идеей демократии».

О том же свидетельствует и последняя версия «Толкового словаря» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой<sup>6</sup>:

*«Гласность - открытое и полное информирование всего населения о любой общественно значимой деятельности и возможность ее свободного и широкого обсуждения».*

Каверза данного определения в словосочетании *«общественно значимая»*, поскольку подразумевается некто, решающий, что считать значимым для общества и что скрывать за семью печатями.

Тенденция бесспорна – гласность даже на уровне филологии из важнейшего атрибута демократии превратилась в ее необязательное (факультативное) приложение. В юриспруденции то же самое. Как мы покажем в дальнейшем, термин «гласность» стремительно утратил свою ключевую роль и был отодвинут на задворки законотворчества.

Сленг большой политики в последние годы так же претерпел ощутимые изменения. Сегодня интересующее нас понятие считается вышедшим из моды, и его все чаще подменяют иноземными синонимами, в том числе такими фешенебельными как «паблисити» (публичность), «PR (пиар)» (прилюдность, общественные сношения) и «транспарентность» (открытость, прозрачность).

Если обратиться к не столь далекой истории времен Российской империи, то мы можем обнаружить еще один интересный подход к содержанию этого понятия. «Гласными» называли выборных членов местных представительных органов (дум, собраний и магистратов).

На наш взгляд, такая связь местного управления (самоуправления) и гласности была не случайна. Называя собственных представителей «гласными», люди надеялись придать своему «гласу» влияние, а также сделать речи народных представителей доступными каждому избирателю. Причем одно невозможно без другого. Ведь если истинный голос местной власти недоступен соответствующему населению, то нет

<sup>6</sup> Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь. М., 1999.

возможности проверить: действительно ли это глас народа или всего лишь «урчание бюрократа» о личных неудовлетворенных амбициях.

## ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Белорусская Конституция<sup>7</sup> не подразделяет гласность на местную и общереспубликанскую, то есть никаких особенностей для гласности на муниципальном уровне не предусматривается. Поэтому искомым понятием при изучении Основного Закона Республики Беларусь, с точки зрения данного исследования, становится термин «гласность». В этой связи представляет интерес анализ положений Конституции Республики Беларусь с точки зрения реализации в ней понятия «гласность».

### Конституционные гарантии гласности

В Конституции Республики Беларусь закреплены многообещающие принципы, которые на первый взгляд гарантируют гласность в работе всех государственных структур. Здесь не только общеизвестные максимы, вроде объявления человека (его прав, свобод и гарантий их реализации) - высшей ценностью (целью общества и государства) или признания приоритета международных правовых стандартов.

Статья 34 Конституции предельно конкретна. Она гарантирует гражданам Республики Беларусь право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды. Согласно той же статье государственные органы, общественные объединения, должностные лица **обязаны предоставить** гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Понятно, что пользование любой информацией может быть ограничено. Но целями, оправдывающими подобное ограничение, Конституция называет только защиту чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полное осуществление ими своих прав. Помимо этого, гласность недопустима для пропаганды войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (такая пропаганда запрещается статьей 5 Конституции).

Можно ли мечтать о больших конституционных гарантиях гласности или о меньших ограничениях?! Ведь в процитированных статьях Конституции гласностью охватываются все стороны нашей жизни, а ограничения доступа к информации возможны только во имя прав

---

<sup>7</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1.1/0.

человека. Иными словами, ограничивать гласность ради государства или общества, как это делалось при социализме, Конституция не позволяет.

Сравним изложенную норму нашего Основного Закона хотя бы со статьей 10 Римской Конвенции Совета Европы «О защите прав человека и основных свобод» от 4 ноября 1950 года

*«1. Каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.*

*2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

Бесспорно, процитированная Конвенция выглядит жестче белорусской Конституции. Да и статья 19 ООНовской «Всеобщей декларации прав человека» беднее нашей Конституции. Поскольку члены ООН выразились очень приблизительно, в форме благого пожелания:

*«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».*

Однако вернемся к анализу иных статей Конституции Республики Беларусь, закрепляющих конституционные гарантии гласности. В него попадут, как минимум, следующие нормы Основного Закона.

**1.** Статья 2, возлагающая на государство ответственность за создание условий свободного и достойного развития личности. При этом, бесспорно, что гласность - одно из таких условий, причем условие обязательное и для реальной свободы (даже в смысле осознанной необходимости), и для полноценного чувства собственного достоинства (самоуважения и уважительного отношения окружающих). Неинформированный человек беспомощен и жалок.

**2.** Статья 3, провозглашающая народ единственным источником государственной власти и носителем суверенитета республики. А для того, чтобы в полном соответствии с Конституцией народ осуществлял свою



власть непосредственно или через представительные и иные органы – граждане должны обладать всей полнотой соответствующей информации.

Нормы статьи 37 посвящены тем же властным полномочиям белорусского народа, но здесь больше деталей. В частности, перечислены формы народного участия в решении государственных дел: референдум, обсуждение проектов законов, государственных (общественных) вопросов республиканского и **местного** значения, в том числе на республиканских и местных собраниях.

**3.** Статья 4, закрепляющая плюрализм - многообразие идеологий (мнений) и одновременно запрещающая устанавливать в качестве обязательной для граждан идеологию политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп.

**4.** Статья 5, обязывающая политические партии и другие общественные объединения содействовать выявлению и выражению политической воли граждан. В свою очередь, указанным объединениям предоставлено право пользоваться государственными средствами массовой информации. Это могло бы сделать политическую жизнь частью единого информационного пространства в нашем государстве. И если ничего подобного не происходит, то нормами Конституции делу не поможешь. Для исправления сложившейся практики требуются иные, правовые средства.

**5.** Статья 7, предписывающая публикацию или доведение до всеобщего сведения иным способом нормативных актов государственных органов. К сожалению, на практике для большинства граждан получение решений местных органов является непосильным приобретением (покупкой), поскольку соответствующие печатные издания и электронные базы слишком дорогостоящи. Дороги даже неполные Интернетовские версии, открытые для свободного и бесплатного доступа.

Кроме того, даже самые полные официальные издания в целях экономии средств не публикуют в полном объеме муниципальные правовые акты, несмотря на то, что они не являются секретными.

**6.** Статья 13, предусматривающая равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, равные возможности свободного использования способностей и имущества, а также равные условия для развития всех форм собственности. Нужно ли добавлять, что и здесь возможность получения необходимой информации – одно из условий такого равенства прав и возможностей.

В той же статье закреплено и право трудящихся принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни. По смыслу такая норма могла бы открыть доступ к информации, касающейся деятельности местных органов управления (самоуправления), так как эти органы тоже являются учреждениями (организациями).

На наш взгляд, буквальное толкование данной статьи Конституции вообще исключает существование «инсайдерской» (закрытой) информации как таковой. Но информация с грифом «*Для служебного пользования*» все-таки существует, поскольку соответствующие должностные лица всегда могут утверждать, что те или иные сведения не связаны с «*повышением эффективности работы и улучшением социально-экономического уровня жизни*». И ничего нельзя сделать, ибо столь превратное понимание не исключается конституционными формулировками, изобилующими всевозможными «если».

**7.** Статья 32, гарантирующая молодежи право на духовное, нравственное и физическое развитие, а также необходимые условия для свободного и эффективного участия в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии. Как говорится, комментарии излишни – без гласности всего названного быть не может.

**8.** Статья 33, которая во имя свободы (свободного выражения) мнений и убеждений запрещает цензуру и монополизацию средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами. Этот запрет концептуален, поскольку именно монополия и цензура губительны для гласности. Они способны в короткий срок превратить любой источник информации в арену для целенаправленной и тенденциозной обработки сознания. Но в этой норме не предусмотрены принципы ее реализации, что на практике в ряде случаев при желании позволяет легко нарушить конституционные запреты.

**9.** Статья 39, открывающая всем гражданам равный доступ к любым должностям в государственных органах. Но тут же оговорка о способностях и профессиональной подготовке, которая может быть использована для ограничения на практике закрепленного конституционного права.

Парадокс налицо. По Конституции все государственные должности доступны – следовательно, информация о них должна быть предельно открытой. На деле все органы местного управления ведут кадровые реестры, предназначенные только для соответствующего руководства, уполномоченного производить назначения на эти должности.

**10.** Статья 40, наделяющая каждого правом на личные и коллективные обращения в государственные органы. Более того, государственные органы (должностные лица) обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу либо письменно мотивировать отказ от рассмотрения поданного заявления. Данная норма соблюдается. Но шквал нареканий вызывает некачественное, безрезультатное и формальное рассмотрение обращений в местных государственных органах.

**11.** Статья 41, гарантирующая выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой, с учетом общественных потребностей, а также здоровые и безопасные условия труда. И так как именно местные органы обязаны создавать условия для такого выбора и бороться с

безработицей, то именно на местах гласность могла бы стать основным средством реализации конституционных предписаний.

**12.** Статья 44, посвященная праву собственности. В ней мы находим процедуры регулирования и прекращения отношений собственности, которые предполагают максимальную прозрачность, а также обязанности государства содействовать приобретению права собственности и охране сбережений граждан. Подобные обязанности должны исполнять преимущественно местные органы, опираясь на эффективную, повсеместную систему информирования.

**13.** Статья 45, обязывающая государство создавать условия для доступного всем медицинского обслуживания, физической культуры и спорта. А это еще один элемент в работе местных властей по информированию проживающих на соответствующей территории.

**14.** Статья 48, предусматривающая государственное содействие в приобретении жилья. А значит, очередной блок информации для людей, стремящихся улучшить свои жилищные условия. Причем согласно этой же статье гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется именно местными органами управления и самоуправления бесплатно или по доступной цене. Что, в свою очередь, требует не просто налаженной системы оповещения, но и ее тесной взаимосвязи с реальным процессом предоставления жилья.

**15.** Статья 49, которая обязывает государство обеспечивать доступность образования. Что делает гласность на местном уровне еще многограннее.

**16.** Статья 51, гарантирующая общедоступность ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, а также государственное содействие развитию культуры, научных и технических исследований на благо общих интересов. Трудно даже вообразить, сколь развитой системой всеобщего информирования должны располагать местные государственные органы, чтобы полноценно соблюдать данную конституционную норму.

**17.** Статья 62, предоставляющая каждому право на юридическую помощь не только в судах, но и в органах местного управления, а также при отношениях с должностными лицами этих органов. Думается, что такая помощь возможна только в том случае, если на местном уровне правовая сфера в центре общественного внимания.

**18.** Статья 65, напрямую закрепляющая *«открытость и гласность»* в подготовке и проведении выборов. В несовершенстве механизма реализации данной нормы мы еще убедимся при анализе законодательства о местных выборах.

**19.** Статья 75, декларирующая основные принципы проведения местных референдумов. О гласности здесь ничего не сказано. Поэтому органы местного управления (самоуправления), безраздельно отвечающие за проведение таких плебисцитов, будут невиновны в нарушении Конституции, если проведут все келейно и кулуарно.

**20.** Статья 135, обязывающая публиковать отчеты об исполнении республиканского и местных бюджетов.

Итак, два десятка конституционных норм конкретизируют и дополнительно гарантируют то, что записано в статье 34 Конституции. Этим можно было бы гордиться, если бы не декларативный в ряде случаев характер перечисленных предписаний.

Ответственные за гласность (точнее безгласность) лица в законодательстве не определены. «Обеспечение гласности» не включено ни в один из многочисленных списков полномочий государственных органов и должностных лиц, содержащихся в Основном Законе. Да и за рамками Конституции такого полномочия мы не нашли. А политикам, попирающим гласность, Конституция отвечает чисто декларативными нормами.

Конечно, в статье 59 Конституции есть огульная обязанность государственных органов (должностных лиц) принимать все доступные им меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией. Более того, та же статья «грозит» указанным органам и лицам ответственностью за действия, нарушающие права и свободы личности. А статья 60 дополняет эти угрозы гарантиями судебной защиты. Но разные права и свободы у нас (увы!) и защищаются по-разному. Как выяснится в последующем, гласность вообще защищена меньше всех.

И остается уповать на статью 61 Конституции, согласно которой каждый может в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

### **Роль местных органов в рамках Конституции**

Административно-территориальные единицы Республики Беларусь (области, районы, города, поселки городского типа и сельсоветы) являются таковыми только в силу того, что в них создаются и действуют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. Поэтому, завершая анализ белорусской Конституции, важно отметить какую роль она отводит местным органам управления и самоуправления.

Для начала, следует сказать, что среди вопросов исключительной компетенции местных Советов депутатов, предусмотренных статьей 121 Конституции, нет ничего напрямую касающегося гласности.

В статье 120 читаем: *«Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов».*

Кто же призван обеспечивать указанное единение общегосударственного и муниципального? Примерный перечень соответствующих субъектов содержится в статье 117 Конституции:

*«Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах».*

Данный перечень является открытым, так как Основной Закон Республики Беларусь допускает существование **«иных»** форм местного управления (самоуправления). С точки зрения гласности такое многообразие весьма полезно. Но на практике, к сожалению, исповедуется губительный для творческого разнообразия принцип: не назван в законе, – значит, и быть не имеешь права.

Фактически в статьях Конституции Республики Беларусь местное управление и самоуправление организационно и функционально не определены. В ней не проводится четкого разграничения между управлением и самоуправлением ни в их административной структуре, ни в содержании полномочий. Положения Основного Закона можно понимать таким образом, что Советы и исполнительные комитеты являются одновременно органами управления и самоуправления. Можно также говорить и о самостоятельном статусе местных исполнительных органов, которые обособлены от системы местного самоуправления и не являются их исполнительными аппаратами.

Следует отметить, что принцип разделения местных представительных и исполнительных органов в Беларуси получил дальнейшее закрепление в Законе от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в редакциях законов от 10 января 2000 г., от 16 июня 2000 г., от 9 октября 2000 г., от 16 мая 2001 г., 5 января 2004 г., от 1 ноября 2004 г.) (далее - Закон о местном управлении)<sup>8</sup>. С одной стороны за Советами закрепляются многие важные вопросы территориального управления, с другой, Советы утратили свое право руководить исполнительными органами. Исполкомы по вопросам, связанным с деятельностью Советов депутатов, не подконтрольны им, а только подотчетны.

Таким образом, Конституция Республики Беларусь не говорит о самостоятельности местных органов самоуправления, полноте и исключительности их компетенции, финансовой автономии, гарантиях независимости, а также о гласности в их работе.

Во многих странах действуют конституционные нормы о местном самоуправлении. *«Принцип местного самоуправления, - гласит ст. 2*

---

<sup>8</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8. 2/137; 2000. № 59, 2/174; 2000. № 100. 2/203; 2001, № 50. 2/756; 2004. № 42. 2/1012; 2004. № 189. 2/1089.

Европейской хартии о местном самоуправлении, - *должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны*».

Как правило, в конституциях зарубежных стран определяются основополагающие политико-правовые аспекты самоуправления, его главные задачи, основные организационные формы. Специальные разделы, посвященные местному самоуправлению можно найти в конституциях Японии, Италии, Франции, имеются аналогичные статьи и разделы и в Основном Законе Федеративной Республики Германии. Нормы высшей юридической силы в указанных странах содержат весомые гарантии против попрания локальной демократии, их автономии и суверенитета<sup>9</sup>.

Анализ Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) показывает, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. Статья 12 Конституции РФ фактически устранила возможность административного управления органами местного самоуправления со стороны государства, неоправданного повседневногo вмешательства в деятельность местного самоуправления. Конституция РФ в ст.ст. 3, 15, 32, 72 поставила в один ряд все организационно оформленные органы народовластия: органы государственной власти РФ – органы государственной власти субъектов Федерации – органы местного самоуправления.

Однако не следует интерпретировать эту норму как основу для противопоставления, противоборства двух систем управления страной: системы государственной власти и системы местного самоуправления. Суть ее в том, что органы местного самоуправления не встраиваются в жесткую вертикаль власти, они наряду с органами государственной власти являются равноправным проявлением народовластия и частью единого механизма публичной власти<sup>10</sup>.

В условиях становления рыночной экономики, расслоения общества возрастает значимость непосредственного участия граждан в реализации власти, так как возникают объективные предпосылки для отдаления властного механизма от народа. Общество должно иметь реальные возможности влияния на формирование государственной политики. Граждане должны почувствовать себя обществом, которое может участвовать в принятии важных для жизни страны решений. Это в свою очередь будет способствовать консолидации общества, стабилизации политической ситуации, обеспечит поддержку гражданами преобразований, проводимых руководством страны и направленных на укрепление экономики и верховенства закона. «Гармоничное взаимодействие государства и народовластия, как справедливо отмечает

---

<sup>9</sup> Более подробно о местном самоуправлении в зарубежных странах смотрите: Местное самоуправление в Беларуси и других странах (в вопросах и ответах) //Н. Сильченко и др. Мн.: Тонпик, 2005.

<sup>10</sup> Рокецкий Л.Ю. Местное самоуправление – важнейшее звено системы управления в Российской Федерации// Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 21 Управление (государство и общество). 2005. № 2. С.59-60.

А.В.Кружков, представляет собой одну из важнейших характеристик гражданского общества, основу, на которой строятся все его отношения»<sup>11</sup>.

В Республике Беларусь существуют различные демократические институты для осуществления гражданами своих властных полномочий, оказания влияния на политику, обеспечения взаимодействия существующих политических структур. Однако многие из них находятся в стадии развития, что снижает уровень политической активности населения, тормозит процесс осознания каждым человеком себя в государстве, как гражданина, имеющего возможность реализовать свои неотъемлемые права на непосредственное управление страной.

Фактически складывающаяся в стране система форм и методов участия граждан в управлении государством является фундаментом, на котором стоит все государственное здание, и, если он непрочен, то все здание может рухнуть. Кроме того, политическая активность населения способствует возникновению дополнительных центров властного влияния, имеет первостепенное значение для легитимности государственной власти.

Безусловно, невозможно осуществлять непрерывное управление страной только в процессе непосредственного народного волеизъявления, поэтому основные управленческие функции передаются государственным органам власти. Но, с другой стороны, даже самое компетентное профессиональное правительство не сможет решать общенациональные задачи без поддержки всего общества. Отсюда возникает закономерный вопрос: как добиться поддержки населения, обеспечить доверие к государственной власти, а в конечном итоге достигнуть оптимума во взаимоотношениях между властью народа и государственного аппарата.

В решении обозначенной проблемы все является важным и рациональное сочетание интересов центра и регионов, и определение приоритетов хозяйственной, социальной, культурной жизни, и обеспечение многообразия в самоуправлении населения. Но успех зависит от сбалансированности двух закономерно проявляющихся тенденций. Речь идет о стремлении граждан к самоуправлению, с одной стороны, и укреплению властных позиций государства, с другой.

Учитывая, что основная часть жизненных интересов реализуется на местном уровне, а местное самоуправление понимается как «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах всего населения»<sup>12</sup>, можно констатировать, что институт местного самоуправления является важнейшей основой демократической системы управления обществом и государством. Он позволяет обеспечить приближение власти к народу, установить гибкий механизм управления с меньшей бюрократией, раскрыть социально-экономический потенциал территориальных единиц,

---

<sup>11</sup> Кружков А.В. Проблемы народовластия в России. М., 2005. С.131-132.

<sup>12</sup> Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург. Совет Европы, май 1990. С. 2.

поддерживать политическое равновесие и гармонию в местных сообществах, оптимально сочетать местные и общественные интересы<sup>13</sup>.

Следует согласиться с теми авторами, которые отмечают, что от качества организации и функционирования органов местного самоуправления зависит качество всей нашей жизни<sup>14</sup>. А реализация задач, возложенных на муниципалитеты, не может быть эффективной без того, чтобы граждане знали, что делает Совет, исполком, каковы цели их деятельности, какие услуги они предоставляют.

Результаты многочисленных социологических исследований на Западе показывают, что чем больше материалов распространяется об организации (частная это или общественная организация, чем она занимается и т.д.), тем позитивнее люди к ней относятся<sup>15</sup>. Приведем в пример результаты исследования среди жителей графства Букингем (Великобритания) по вопросам информирования о деятельности муниципалитета. Совет объединенного графства Букингем постоянно выпускал газеты для местных жителей, но потом решил уменьшить расходы на коммуникации. Вместо этого он стал тратить больше денег на повышение качества предоставляемых услуг. В результате уровень удовлетворенности его работой среди местных жителей сильно понизился<sup>16</sup>.

Согласно Конституции Швеции (в редакции Закона об изменении Формы правления, принятого 18 ноября 1976 года № 871) свобода информации, включающая в себя свободу запрашивать и получать сведения и иным путем принимать участие при высказываниях других лиц, является важнейшим конституционным принципом, на котором строятся взаимоотношения гражданина и государства. В Швеции и граждане, и иностранцы имеют право изучать общественные документы, хранящиеся в архивах государственных учреждений. Акт о свободе печати содержит несколько положений, определяющих понятие «официальный документ». Документ считается официальным, если он хранится в архиве органа власти, и если он был либо передан властям на рассмотрение, либо был издан властями. К «документам» также относятся магнитофонные записи и записи для компьютерной обработки данных. В случае отклонения заявки на получение документа, предусмотрено право апелляции в суд. Необходимо отметить, что Акт о свободе печати предусматривает возможность закрытого хранения документа в целях защиты определенных интересов, например, государственной безопасности и защиты, личного и финансового положения граждан. Засекречивание документов относится к сфере другого закона – Акта об охране тайн.

---

<sup>13</sup> Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001: ИКФ «Омега-Л», С. 139.

<sup>14</sup> Рокецкий Л.Ю. Указ. Соч. С.65.

<sup>15</sup> Бен Пейдж Связи с общественностью: мифы и проблемы //Муниципальная власть, март-апрель 2005, С. 75.

<sup>16</sup> См.: более подробно Бен Пейдж Указ. Соч. С. 75-83.



В этой связи возникает закономерный вопрос: являются ли доступность, открытость и гласность важнейшими приоритетами в работе муниципалитетов, в том числе в их отношениях с населением? Ответ на него и будет представлен в дальнейшем изложении.

## ГЛАВА 2. ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГЛАСНОСТИ

В отечественном законодательстве есть, как минимум, четыре закона, многопланово регламентирующих гласность в работе местных органов управления и самоуправления. Это:

- 1) Закон о местном управлении;
- 2) Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. «О статусе депутата местного Совета депутатов» (в редакции Закона Республики Беларусь от 5 января 2006 г. № 84-З) (далее – Закон о местном депутате)<sup>17</sup>;
- 3) Закон от 13 января 1995 г. «О печати и других средствах массовой информации» (в редакции законов от 7 июня 1996 г., от 8 января 1998 г. №, 9 июля 1999 г., от 13 декабря 1999 г.) (далее – Закон о печати)<sup>18</sup>;
- 4) Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (в редакции законов от 4 июля 2000 г., от 4 января 2003 г.) (далее – ИК)<sup>19</sup>.

Именно эти нормативные акты следует проанализировать в первую очередь с особой тщательностью, чтобы составить ясное представление о таком многогранном явлении, как гласность. А детальную регламентацию общественных отношений, затронутых в указанных законодательных актах, будем искать в специальных нормативных актах, посвященных конкретным методам гласности в работе муниципальных органов.

### **Основной принцип деятельности местных органов власти**

В пункте 8 статьи 5 Закона о местном управлении среди основных принципов деятельности муниципальных<sup>20</sup> властей есть и такой:

*«Принцип гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы».*

Нетрудно заметить, как умелое использование словесной эквилибристики ограничивает гласность. Во-первых, бросается в глаза слово «важнейшим», позволяющее властям выбирать самостоятельно, что считается или не считается важным. Во-вторых, достойными огласки признаны только принимаемые решения и результаты их выполнения. То есть, любую деятельность помимо решений, Закон покрывает плотной завесой тайны (оставляет латентной). Да и, в-третьих, гражданин может узнать от властей только то, что **«непосредственно»** его затрагивает и

<sup>17</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 6. 2/1181.

<sup>18</sup> Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. 1996. № 21. ст. 378; 1998. № 5. ст. 27; 1999. № 25, ст.426; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 2. 2/112.

<sup>19</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 64.2/181; 2003. № 8. 2/932.

<sup>20</sup> Здесь и далее по тексту использование термина «муниципальная власть» соответствует европейским подходам в наименовании аналогичных органов в зарубежных государствах.

воплощено в некой материализованной форме. Все остальное не разглашаемо.

А самое неприятное в том, что приведенная формулировка делает гласность однобокой (каналом односторонней связи) – такой принцип позволяет гражданам слушать и слушаться, но исключает вмешательство, хотя бы с правом совещательного голоса. Взамен обещан некий «учет общественного мнения». К счастью, конкретные нормы отечественного права не так односторонни, как законодательное постулирование основного принципа в Законе о местном управлении, и право голоса (в широком смысле) у граждан не отнято.

Но коль так ограничен базовый принцип, то не приходится удивляться и тому, что из любого самого животрепещущего вопроса местные власти способны сделать «тайну мадридского двора». И не потому, что скрывают нечто способное подорвать основы нравственности и государственности либо опозорить власть предрежащих. Просто не желают обременять себя заботами, связанными с хлопотным делом распространения информации и взаимодействия с гражданами, реагирующими на обнародованные факты.

Видимо, поэтому правовая оценка работы местных органов никак не зависит от соблюдения принципа гласности. Для примера рассмотрим базовый Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 29 июня 2004 г.)<sup>21</sup>.

Статья 6 данного Закона содержит длинный перечень принципов государственной службы. Не забыли и гласность, но помянули ее одним единственным словом. Номинально обозначили и тут же забыли. Хотя в Законе есть множество норм, в которых принцип гласности легко развить и конкретизировать. Но, даже говоря о *«подконтрольности и подотчетности государственных служащих, персональной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей»*, Закон о госслужбе даже не подразумевает ответственность перед народом и не предусматривает наказание за кулуарные методы работы.

Вскользь упомянув конституционную норму о всеобщей доступности государственных должностей, Закон детально регулирует только составление *«кадровых реестров государственных должностей»*, включая *«кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов»*. А пункт 1 статьи 18 с предельной беззастенчивостью гласит:

*«Граждане, включенные в резерв, при прочих равных условиях с другими претендентами на занятие государственной должности*

---

<sup>21</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 120. 2/1053.

*обладают преимущественным правом на занятие соответствующей государственной должности».*

В свете этого понятно, почему в статье 28 Закона о госслужбе наряду с якобы возможным «открытым конкурсом на занятие государственной должности» фигурирует реально практикуемый «закрытый конкурс». А ведь как красиво звучит:

*«Открытый конкурс проводится после опубликования объявления о проведении конкурса в официальных изданиях республиканских средств массовой информации. В открытом конкурсе имеют право принять участие все граждане Республики Беларусь, соответствующие квалификационным требованиям, предъявляемым при поступлении на государственную службу».*

А следом, как ушат воды: *«Закрытый конкурс проводится среди состоящих в кадровом реестре государственных служащих».*

После этого в сухом остатке два формальных элемента гласности:

1) Каждому участнику конкурса обязаны сообщить о результатах конкурса в письменной форме в течение одного месяца со дня его завершения.

2) Гражданину по его просьбе предоставляется в письменной форме информация о причинах отказа в принятии на государственную службу.

Такая вот открытость получается, и гласность здесь никому не нужна. Скорее наоборот. В списке обязанностей государственного служащего, приведенных в статье 21, мы не нашли ничего такого, что могло бы заставить чиновника быть источником доступной информации. Зато есть целых две обязанности, побуждающих хранить молчание. Это подпункты 1.10 и 1.11 пункта 1 указанной статьи, согласно которым *«государственный служащий обязан:*

*- сохранять и не распространять доверенные ему государственные секреты, в том числе после прекращения государственной службы в течение срока, установленного законодательством;*

*- не разглашать полученные при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления таких сведений, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами».*

Именно поэтому по статье 33 того же Закона гражданин не может быть принят на государственную службу, если он отказывается *«от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственные секреты».* Да и статья 22 строго-настрого запрещает *«использовать во внеслужебных целях средства информационного обеспечения и служебную тайну».* И, наконец, в статье 40 основанием для прекращения государственной службы объявляется *«разглашения сведений, составляющих государственные секреты».*

Сам же государственный служащий в соответствии со статьей 20 Закона о госслужбе помимо прочего имеет право на получение в

установленном порядке от граждан, государственных органов, иных организаций информации и других материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей. А его собственные публикации и выступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, оплачиваются дополнительно в порядке и на условиях, определяемых Правительством по согласованию с Президентом. Кроме того, госслужащему гарантировано:

- ознакомление с материалами собственного личного дела и другими документами перед внесением их в личное дело, а равно приобщение к этому делу письменных объяснений;

- проведение служебного расследования для опровержения сведений, задевающих его честь и достоинство.

Кроме Закона о госслужбе следует обратить внимание еще и на следующие нормативные акты:

1) Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 июня 2004 г. № 759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома».

Среди определенных Правительством критериев оценки работы муниципалитетов и их руководителей можно найти что угодно: и выполнение всевозможных социально-экономического заданий, и заботу о максимальной хозяйственной прибыли, и безупречное послушание перед вышестоящим начальством, и эффективное использование природных ресурсов, и обеспечение безопасности государства, и даже длинный перечень морально-деловых качеств (честность, преданность делу, настойчивость, принципиальность, сдержанность, гибкость, адаптивность, надежность, самокритичность, объективность, работоспособность, коллективизм, аналитическое мышление, эрудиция, лидерство, культура речи, здоровый образ жизни). Вот только про гласность сказано только в единственном месте, да и то походя. Одиннадцатый по счету критерий оценки – это *«состояние работы с заявлениями, предложениями и жалобами граждан и контроля за исполнением законодательства об обращениях граждан местными исполнительными и распорядительными органами»*.

2) Указы Президента:

от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 30 ноября 1995 г. № 485, от 14 декабря 1999 г. № 725)<sup>22</sup>;

---

<sup>22</sup> //Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 27. ст. 656; 1995. № 34. ст. 823; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 33. 1/291; 2000. № 1, 1/836.

от 20 ноября 1995 г. № 476 «Об утверждении Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 725, 4 апреля 2002 г. № 188)<sup>23</sup>;

от 18 марта 1996 г. № 105 «Об утверждении положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 725, от 4 апреля 2002 г. № 188)<sup>24</sup>.

Здесь тоже вся гласность ограничивается простой обязанностью своевременного рассмотрения обращений граждан.

### Пути реализации гласности

В зависимости от того, в каком качестве (субъекта или целевой аудитории) выступают простые граждане (народ) мы бы по аналогии с избирательным правом выделили две разновидности гласности:

1) **активная гласность**, при которой высказываются граждане, а местные органы прислушиваются или хотя бы выслушивают;

2) **пассивная гласность**, предусматривающая распространение информации местными органами управления и самоуправления о своей деятельности среди неопределенного круга граждан.

Ту форму распространения информации, которая включает в себя смешение двух перечисленных форм можно назвать **информационным взаимодействием**.

### §1. Активная гласность

Согласно букве закона (включая Основной Закон Республики Беларусь) **вся система** местного управления и самоуправления существует исключительно для того, чтобы реализовать волю народа, то есть сделать активную гласность действенной и эффективной.

Но в данном исследовании мы не можем охватить указанную систему целиком, особенно те ее проявления, которые не имеют прямого отношения к гласности.

### Плебисцит

Живой голос народа обретает силу закона только в результате референдумов. Более того, согласно статье 124 ИК решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем плебисцита, если самим референдумным решением не предусмотрено

---

<sup>23</sup> Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 33. ст. 804; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 33. 1/291; 2000. № 1. 1/836; 2002. № 43. 1/3612.

<sup>24</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 1. 1/836; 2002. № 43. 1/3612; 2006. № 92. 1/7668.

иное. А когда для выполнения решения, принятого референдумом, требуется издание какого-либо правового акта, это положено делать в течение пяти месяцев со дня вступления в силу указанного решения. Именно поэтому мы ставим плебисцит на первое место среди методов осуществления активной формы гласности.

Статья 111 ИК определяет референдум как *«способ принятия гражданами Республики Беларусь решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни»*. Причем на местный референдум могут выносятся вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

Иные нормативные акты называют решение референдума даже одним из нормативных актов нашего государства, направленным на урегулирование важнейших государственных и общественных отношений.

Но, как это у нас заведено практически повсеместно – нет правил без исключения. Народное волеизъявление и здесь ограничено. Есть вопросы, которые согласно статье 112 ИК не выносятся на республиканский референдум. Они же не решаются и на местных референдумах. Кроме того, из компетенции муниципальных плебисцитов исключено еще несколько проблем. В результате получается следующий список решений, неподвластных местному населению:

- все, влекущее нарушение территориальной целостности государства;
- касающееся избрания и освобождения Президента Республики Беларусь, назначения (избрания, утверждения, освобождения) должностных лиц, назначение (избрание, утверждение, освобождение) которых относится к компетенции Президента, Парламента, местных исполнительных и распорядительных органов (их руководителей);
- значительное для Республики Беларусь в целом;
- принятие и изменение бюджета, установление, изменение и отмена налогов;
- амнистия и помилование.

Как видно, народ не участвует в решении ряда значимых вопросов. Хотя согласно социологическим опросам именно то, как власть распределяет кадры и деньги, вызывает у рядовых граждан самый пристальный интерес и желание вмешаться.

**Инициирование** референдума еще один, дополнительный элемент активной гласности во всем этом процессе. Причем инициирование республиканских референдумов не может обойти стороной ни один из крупнейших регионов Беларуси. Так как *«инициатива граждан на проведение республиканского референдума выражается в виде предложения, внесенного не менее 30 тысячами граждан от каждой из областей и города Минска»* (при общей минимальной поддержке 450 тысяч). А инициативная группа по такому референдуму должна включать

лиц, «примерно в равной степени представляющих граждан от каждой области и города Минска», и иметь «координаторов» по каждому из этих регионов.

Участие местных органов в данном процессе можно назвать доминирующим. Оно включает в себя:

- заверка подписных листов, которая осуществляется руководством местных исполнительных органов;

- сбор подписных листов, сданных инициативной группой, и проверку подписей силами районных (городских) исполнительных комитетов или районных администраций городов. Данная процедура во всех деталях подобна обработке подписных листов при выдвижении кандидатов в Президенты (депутаты);

- возможную перепроверку достоверности подписей граждан в подписных листах на уровне областных и Минского городского исполнительных комитетов;

- принятие решения о результатах сбора подписей граждан в соответствующем районе или городе, а затем подведение итогов сбора подписей в области или городе Минске. На основании данных решений вырабатывается последующее заключение Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, а также принимается или отклоняется Президентом окончательное решение о назначении республиканского референдума;

- хранение подписных листов в соответствующих районных, городских исполнительных комитетах, районных администрациях в городах;

- осуществление многочисленных организационных мероприятий по обеспечению проведения референдума, предусмотренных соответствующим указом Президента.

Получается, что местная власть на начальной стадии плебисцита безраздельно выполняет функции, аналогичные компетенции избирательных комиссий при проведении выборов. Поэтому от законопослушности и добросовестности муниципальных органов управления напрямую зависит эффективность всех народных инициатив по проведению референдумов. Вот только финансировать подобные республиканские мероприятия местные власти не вправе.

Муниципальные же плебисциты - безраздельная епархия местных властей. Их дополнительные полномочия предусмотрены главой 25 ИК.

Право инициативы на проведение местного референдума принадлежит местным представительным органам и гражданам Беларуси, постоянно проживающим на территории соответствующей области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета. Инициатива граждан выражается в виде предложения, внесенного не менее 10 процентами граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.



Если граждане выступают с инициативой о проведении местного референдума, ими образуется инициативная группа из числа лиц, имеющих право участвовать в референдуме, в количестве не менее:

- 50 человек в области и городе Минске;
- 20 - в районе, городе, районе в городе;
- 10 - в поселке, сельсовете.

Документы о проведении местного референдума, представленные инициативной группой, и вопрос, предлагаемый на референдум, направляются местным исполнительным и распорядительным органом на заключение в соответствующий областной, Минский городской орган юстиции, которые проверяют соответствие вопроса, выносимого на референдум, требованиям законодательства и соблюдение порядка образования инициативной группы.

Вопрос, предлагаемый на местный референдум, с учетом заключения соответствующего органа юстиции и состав инициативной группы регистрируются соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом. Там же инициативной группе в течение 30 дней со дня обращения за регистрацией выдается свидетельство о регистрации, образец подписного листа и соответствующие удостоверения каждому члену этой группы.

В регистрации инициативной группы по проведению местного референдума может быть отказано в случае нарушения требований законодательства. Отказ можно обжаловать в районный (городской) суд в течение месяца. **Первое же** судебное решение считается окончательным. То есть, над местными властями всего лишь одна судебная инстанция равного им уровня, что делает местные исполкомы безотказным фильтром при отсеивании неугодных государству инициатив. Хотя ИК и не позволяет исполнительным и распорядительным органам препятствовать народному волеизъявлению после того, как установлено, что собрано необходимое количество достоверных подписей.

Собрав подписи, инициативная группа по проведению местного референдума вправе составить заключительный акт и представить его в соответствующий исполнительный и распорядительный орган, который обязан передать полученное в местный Совет депутатов.

Решение о назначении областного, Минского городского, районного, городского, поселкового, сельского референдума принимается соответствующим местным Советом депутатов, а решение о назначении районного референдума в городе с районным делением - городским Советом депутатов не позднее 30 дней со дня внесения такого предложения. Дата проведения референдума устанавливается не позднее трех месяцев со дня принятия решения о назначении референдума.

В качестве дополнительно (для референдума) предусмотренных гарантий гласности следует назвать следующие нормы ИК:

1) *«Местный Совет депутатов, принимая решение о назначении референдума, обеспечивает ознакомление граждан с содержанием вопроса (проекта решения), вынесенного на референдум».*

2) *«Решение местного Совета депутатов о назначении референдума публикуется в печати и обнародуется в других средствах массовой информации».* Точно также согласно статье 46 ИК подлежат опубликованию и обнародованию вопросы и тексты законопроектов, вынесенных на референдум.

И, как обычно, последнее слово наше законодательство оставило за исполнительной властью, поскольку решения, принятые местным референдумом, подписываются руководителем соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа. Без такой подписи процесс останется незавершенным и народное решение попросту не вступит в силу. А ведь никто ничего подписывать не обязан – нет такой нормы в ИК.

Именно поэтому мы констатируем, что эффективнейшая форма превращения гласа народа в букву закона легко парализуема правовыми установками.

Особый интерес в этой связи представляет опыт зарубежных стран. В Российской Федерации местный референдум представляет собой народное голосование по наиболее важным вопросам местного значения. К ним относятся: принятие Устава муниципального образования; утверждение структуры органов местного самоуправления; досрочное прекращение, продление или приостановление срока полномочий органов местного самоуправления; формирование их состава, в том числе и персонального; образование, преобразование, упразднение, объединение муниципальных образований; принятие или изменение бюджета муниципального образования; программ социально-экономического развития территории и др. Наиболее типичными из них являются вопросы изменения границ муниципальных образований либо их объединение или разделение. Принятое на местном референдуме решение обязательно для исполнения всеми субъектами, действующими на данной территории, не нуждается в дополнительном утверждении и является актом прямого и непосредственного действия.

В США, например, применяется несколько видов местных референдумов: обязательный (утверждается или изменяется муниципальная хартия, муниципальная территория, решается вопрос о муниципальных займах и др.); консультативный (опрос); по инициативе избирателей (инициаторами референдума выступают избиратели в том случае, если их петиция по принятию какого-либо проекта или решения отклонена муниципальными органами).

В современной России местный референдум на уровне муниципалитетов применяется редко. Например, в Кировской области с момента принятия Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было

проведено два референдума (оба по инициативе местного самоуправления). Для сравнения: например, в США в 1984 г. было проведено 236 референдумов в масштабах отдельных штатов, из них 40 – по инициативе избирателей; данная форма также широко используется в Швейцарии и некоторых районах Германии<sup>25</sup>.

Иной порядок действует в Швеции. Акт о местном самоуправлении Швеции устанавливает, что одним из звеньев в подготовке вопроса к его рассмотрению муниципальным представительным органом может быть проведение внутрикоммунальных консультаций по обсуждаемой теме. Это возможно осуществить с помощью «референдума, опроса общественного мнения или иного аналогичного мероприятия». Местные референдумы являются чисто консультативными, поскольку окончательное решение неизменно остается за советом. Однако в 1994 г. риксдаг принял поправку к Акту о местном самоуправлении, согласно которой 5 процентов населения коммуны или ландстинга имеют право выступить с инициативой проведения референдума по тому или иному вопросу. Целью подобной новации является стимулирование интереса к делам общества. Вместе с тем, окончательное решение об организации референдума и формулировке его вопросов по-прежнему остается за местным советом<sup>26</sup>.

Таким образом, анализ опыта зарубежных стран показывает, что референдум, а также иные формы участия граждан в решении вопросов на местном уровне являются более привлекательными и удобными для гражданами, так как отличаются большей открытостью, простотой и доступностью.

Кроме вышеизложенного, целый ряд норм, гарантирующих гласность во время референдума в Беларуси, мы проанализируем ниже, разбирая избирательные процедуры.

### **Формирование местных органов**

Местные исполнительные органы формируются вышестоящими инстанциями. Иногда проводится согласование с одноуровневыми госорганами. И никакой дополнительной гласности в этом деле законодательством не предусмотрено. Нигде даже не записано, что вышестоящий руководитель, назначив нижестоящего, обязан представить его широкой публике, то есть, будущим подчиненным. Сообщат в новостях – хорошо, нет – ничего страшного, закону не противоречит.

В этом смысле интересны итоги республиканского референдума, проведенного 24 ноября 1996 года. В Постановлении Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 г. «О проведении

---

<sup>25</sup> Юшина Е.А. Местное самоуправление как демократическая форма властвования// Международная научно-практическая конференция на тему «Устойчивое развитие современных крупных городов: теория, опыт, проблемы», 23-24 мая 2002 г. Мн., 2002, С. 21.

<sup>26</sup> Олоф Петерсон «Культура консенсуса создает свой баланс» //Шведская система правления и политика. М., 1998 С. 53-54.

республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению» в качестве шестого вопроса, инициированного депутатами, значился следующий:

*«Выступаете ли вы за то, чтобы руководители местных органов исполнительной власти избирались непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы?»<sup>27</sup>.*

Данный вопрос в отличие от большинства вопросов того референдума был вынесен на обязательный референдум, решения которого имеют силу высшей нормы права. Согласно данным, содержащимся в протоколе Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов «Об итогах голосования на республиканском референдуме, который проводился 24 ноября 1996 г. в соответствии с постановлением Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 г. № 578-ХІІІ» 4 321 866 граждан выступили против избрания руководителей местных органов исполнительной власти непосредственно жителями соответствующей административно-территориальной единицы, «за» было подано 1 739 178 голосов избирателей.

Таким образом, получается, что народ сам себя лишил права голоса при формировании исполнительных и распорядительных органов на местах.

Органы местного самоуправления формируют по собственной воле инициаторы создания таких органов. И, как ни странно, им тоже не положено напрягаться, разглашая в обязательном порядке плоды собственных инициатив. Тем более, не надо испрашивать соизволения граждан, не задействованных в формировании таких органов. Иными словами, четверть населения вполне может «самоуправиться» без ведома оставшихся трех четвертей.

Общенародное голосование и сопутствующая ему гласность – достояние только президентских и депутатских избирательных компаний. При этом самое главное, на наш взгляд, это то, что простым избирателям предоставлено право не только голосовать напрямую, но и выдвигать собственных кандидатов. Для этого формируются инициативные группы: 3-10 человек на местных выборах, не менее 10 – на парламентских и 100 – на президентских. А каждый избиратель имеет право один раз подписаться в поддержку лица, предлагаемого для выдвижения кандидатом.

Выдвинутым будет считаться тот, кто собрал в свою поддержку не менее:

- 100 000 подписей избирателей страны на президентских выборах;
- 1000 подписей избирателей соответствующего избирательного округа при парламентских выборах;

---

<sup>27</sup> Ведомости Верховного Совета республики Беларусь. 1996. № 26. ст. 491; 1996. № 4. ст. 616.

- 150 избирателей соответствующей части (округа) города области или Минска при формировании областных и Минского городского Совета депутатов;

- 75 - района, города областного подчинения при избрании соответствующих Совет депутатов;

- 20 - административной единицы при иных местных выборах.

Участие административных органов в сборе подписей, равно как и принуждение в процессе сбора подписей или вознаграждение избирателей за внесение подписи, не допускается. Нарушение этих требований может быть основанием для отказа в регистрации или отмены решения о регистрации кандидата.

Участие местных властей в процессе сбора подписей ограничивается заверкой личных собственноручных подписей членов инициативной группы на каждом подписном листе. Заверять уполномочены председатель либо заместитель председателя городского (города областного и районного подчинения), поселкового, сельского исполнительного комитета, глава или заместитель главы районной администрации в городе, на территории которых проводился сбор подписей, а в городах и поселках городского типа, где не образованы городские и поселковые исполнительные комитеты, - председатель либо заместитель председателя районного исполнительного комитета.

Опосредовано глас народа выражают политические партии (их организационные структуры соответствующего территориального уровня) и трудовые коллективы, которые могут выдвинуть своих кандидатов (кроме кандидатов на пост Президента).

Партии действуют в соответствии со своими уставами и им достаточно иметь созданную и зарегистрированную до назначения выборов организационную структуру.

Численность трудовых коллективов, правомочных выдвигать кандидатов, должна быть не меньше 300 человек при парламентских выборах или превышать число избирателей, необходимое для выдвижения кандидатов на местных выборах. На собраниях трудовых коллективов должно присутствовать более половины их состава, а на конференциях - не менее двух третей делегатов, избранных в порядке, установленном трудовым коллективом. Решение собрания (конференции) трудового коллектива принимается большинством голосов его участников.

Собрания трудовых коллективов **созываются администрацией** как по собственной инициативе, так и по инициативе группы избирателей в количестве не менее 150 человек при парламентских выборах и 10 при местных. В случае отклонения администрацией предложения о проведении собрания (конференции) по инициативе группы избирателей его инициаторам выдается копия мотивированного решения. Это решение может быть в трехдневный срок обжаловано инициаторами созыва собрания в районный, городской суд (жалоба должна быть подписана большинством инициаторов созыва собрания). Согласно законодательству

решение суда является окончательным. Что можно с определенной долей оговорок расценить как механизм, способный заблокировать инициативы трудовых коллективов.

Из числа иных норм ИК, регламентирующих гласность избирательных кампаний, хотелось бы отметить следующее.

**Статьи 11 и 35 ИК** предоставляет гражданам право участвовать в формировании избирательных комиссий путем выдвижения представителей от политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, а также непосредственно – путем подачи соответствующих заявлений.

Выдвигать своих представителей имеют право в состав:

- окружных избирательных комиссий на парламентских выборах - республиканские руководящие органы политических партий, других общественных объединений;

- территориальных и окружных избирательных комиссий на выборах в областные Советы депутатов, а также участковых комиссий - территориальные руководящие органы политических партий, других общественных объединений, имеющие нижестоящие организационные структуры;

- городских (в городах районного подчинения), поселковых, сельских территориальных и участковых комиссий - собрания первичных парторганизаций, действующих на территории района, города, поселка, сельсовета,

- территориальных, окружных и участковых комиссий района, города, района в городе, поселка, сельсовета - собрания (конференции) трудовых коллективов организаций, насчитывающих не менее 30 работающих и расположенные на соответствующей территории;

- городских (в городах районного подчинения), поселковых, сельских территориальных и участковых комиссий - собраниях работников структурных подразделений организаций, насчитывающих не менее 10 работающих. При этом весь трудовой коллектив утрачивает право выдвинуть еще кого-то.

Путем подачи заявлений выдвинуть своих представителей в состав комиссий имеют право граждане, обладающие избирательным правом:

- при выдвижении представителя в окружную избирательную комиссию по выборам депутатов Палаты представителей, если заявление подписано не менее 100 гражданами, проживающими на территории избирательного округа;

- при выдвижении представителя в территориальные (кроме поселковых и сельских), окружные избирательные комиссии по выборам в областные Советы депутатов и территориальные избирательные комиссии, осуществляющие в районах города Минска полномочия окружных избирательных комиссий по выборам в Минский городской Совет депутатов, если заявление подписано не менее 30 гражданами, проживающими на соответствующей территории;

- при выдвижении представителя в поселковые, сельские территориальные и участковые комиссии, если заявление подписано не менее 10 гражданами, проживающими соответственно на территории поселка, сельсовета, участка для голосования.

**Статья 13 ИК непосредственно посвящена гласности** при подготовке и проведении выборов, референдума, отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, депутата местного Совета депутатов. Кроме конституционных деклараций здесь предусмотрено, что соответствующие комиссии, местные представительные, исполнительные и распорядительные органы **информируют** граждан о (об):

- своей работе по подготовке и проведению выборов, референдума, отзыва депутата Палаты представителей, члена Совета Республики, депутата местного Совета депутатов;
- образовании избирательных округов;
- составе, месте нахождения и времени работы комиссий;
- списках граждан, имеющих право участвовать в выборах, референдуме, голосовании об отзыве депутата;
- кандидатах;
- результатах голосования, выборов, референдума, отзыва.

Основным же механизмом гласности становится присутствие **наблюдателей**, каковыми считаются депутаты Палаты представителей, члены Совета Республики, депутаты местных Советов депутатов, доверенные лица кандидатов в Президенты, в депутаты, представители политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, граждан, иностранные (международные) наблюдатели, а также представители средств массовой информации. Порядок их деятельности регламентирует Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов.

Полномочия наблюдателей, на наш взгляд, обозначены весьма туманно, легко поддаются превратному толкованию, и при соответствующем субъективистском подходе наблюдатель оказывается бесполезным созерцателем общей панорамы народного голосования. Его неоспоримое право – «присутствовать (находиться)», все остальные правомочия наблюдателя могут быть ограничены в желательной для бюрократа степени со ссылкой на то, что они создают препятствия или являются вмешательством в деятельность избирательных комиссий.

Приведем соответствующие положения ИК дословно:

*«Наблюдатель вправе:*

*присутствовать на заседаниях соответствующих комиссий;*

*присутствовать на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов по выборам членов Совета Республики, а также по отзыву члена Совета Республики;*

*присутствовать при пломбировании или опечатывании ящиков для голосования;*

*находиться в день голосования в помещениях для голосования с момента пломбирования или опечатывания ящиков для голосования до окончания подведения результатов голосования;*

*присутствовать при досрочном голосовании, голосовании по месту нахождения граждан;*

*наблюдать за выдачей бюллетеней, ходом голосования, соблюдением установленного настоящим Кодексом порядка голосования;*

*обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой, счетной комиссии или его заместителю;*

*получать информацию о результатах подсчета голосов и составлении протоколов соответствующих комиссий о результатах выборов, референдума, голосования об отзыве депутата;*

*знакомиться с протоколами участковых комиссий о результатах голосования и протоколами соответствующих комиссий о результатах выборов, референдума, голосования об отзыве депутата, подписанными и направленными в вышестоящую комиссию;*

*изготовить копию протокола участковой комиссии о результатах голосования своими силами и средствами;*

*знакомиться с решениями заседаний депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов по выборам членов Совета Республики, а также по отзыву члена Совета Республики.*

*Наблюдатель не вправе:*

*заниматься агитацией в любой ее форме;*

*оказывать кандидатам в Президенты Республики Беларусь, в депутаты Палаты представителей, в члены Совета Республики, в депутаты местных Советов депутатов какую-либо информационную, методическую, финансовую или иную помощь (Данная норма может поставить под сомнение роль наблюдателя в качестве источника информации);*

*создавать препятствия в проведении голосования;*

*предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;*

*вести опросы граждан, прибывших для голосования и проголосовавших;*

*заполнять за гражданина по его просьбе бюллетень;*

*создавать препятствия для нормальной работы комиссий, заседаний депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов и проведения голосования (Исходя из данного контекста, любая активность со стороны наблюдателя может быть истолкована как препятствие);*

*находиться у столов выдачи бюллетеней, у кабин и ящиков для голосования;*



*вмешиваться в работу комиссий, заседаний депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов.*

*Иностранные (международные) наблюдатели от иностранных государств и международных организаций приглашаются в Республику Беларусь Президентом Республики Беларусь, Палатой представителей, Советом Республики, Советом Министров Республики Беларусь, Министерством иностранных дел Республики Беларусь, Центральной комиссией. (Иными словами, присутствует строго государственный подход по вопросам контроля извне!)*

*Иностранные (международные) наблюдатели аккредитуются Центральной комиссией. Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня его аккредитации и заканчивается в день опубликования итогов выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики.*

*Иностранные (международные) наблюдатели осуществляют наблюдение в порядке, предусмотренном частью четвертой настоящей статьи. Иностранные (международные) наблюдатели вправе также встречаться с кандидатами, доверенными лицами кандидатов, а после дня голосования излагать свое мнение о законодательстве Республики Беларусь о выборах, референдуме, отзыве депутата, члена Совета Республики, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации.*

*Иностранные (международные) наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики.*

*Центральная комиссия вправе лишить аккредитации иностранного (международного) наблюдателя в случае нарушения им законодательства Республики Беларусь или общепризнанных принципов и норм международного права.*

*Средства массовой информации освещают подготовку и проведение выборов, референдума, отзыва депутата, члена Совета Республики в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Представители средств массовой информации вправе присутствовать на заседаниях комиссий, в помещениях для голосования, на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов по выборам членов Совета Республики, а также по отзыву члена Совета Республики.*

*Вмешательство наблюдателей в работу комиссий, проведение заседаний депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов не допускается. Лица, препятствующие работе комиссий, проведению заседаний депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов, а также*

*проведению голосования, по распоряжению председателей соответствующих комиссий, председательствующих на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня области, депутатов Минского городского Совета депутатов удаляются с заседаний, из помещений для голосования».*

Анализ правового статуса наблюдателей показывает, что в ряде ситуаций может быть использован субъективистский подход, который влечет дозировку гласности по собственному усмотрению. Отсюда вытекает необходимость конкретизации запретов и расширения реальных полномочий наблюдателей. Все это крайне необходима для того, чтобы выборы стали более прозрачными (транспаретными).

**Статья 21 ИК** подробно раскрывает право избирателей на ознакомление со списками граждан, имеющих право участвовать в выборах, референдуме, голосовании об отзыве депутата. В частности:

- списки граждан, имеющих право участвовать в выборах, референдуме, голосовании об отзыве депутата, должны представляться для всеобщего ознакомления за 15 дней до выборов, референдума, голосования об отзыве депутата, а на участках для голосования, образованных в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях, - за два дня до выборов, референдума, голосования об отзыве депутата;

- гражданам обеспечивается возможность ознакомиться со списком и проверить правильность его составления в помещении участковой комиссии;

- каждому гражданину предоставляется право обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списке неточности в указании данных о гражданине.

Согласно **статьям 24, 45 и 74 ИК** районные, городские, поселковые, сельские исполнительные комитеты, районные администрации в городах:

- создают условия для проведения встреч кандидатов в Президенты, в депутаты с избирателями; обеспечивают бесплатное предоставление им помещений для этих целей, а также необходимых справочных и информационных материалов; решают вопросы предоставления помещений для публичного обсуждения вопросов (проектов решений), вынесенных на референдум;

- выделяют на территории участков для голосования наиболее посещаемые населением места для размещения агитационных печатных материалов. При этом исполнительные и распорядительные органы **могут запрещать** размещение агитационных печатных материалов в не отведенных для них местах;

- обеспечивают предоставление кандидатам справочных и информационных материалов, необходимых для проведения избирательной кампании (кроме материалов, пользование которыми ограничено законодательством).

В качестве мер содействия избирательным комиссиям, **статья 38 ИК** называет:

- предоставление необходимых для их работы сведений и материалов государственными органами, общественными объединениями, организациями, должностными лицами;

- право комиссий на обращение по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, референдума, отзыва депутата, в государственные органы, общественные объединения, к руководителям организаций, иным должностным лицам, которые обязаны рассмотреть поставленный вопрос и дать ответ комиссии не позднее чем в трехдневный срок.

**Статья 46 ИК** определяет порядок использования государственных средств массовой информации в предвыборной кампании, в том числе гарантирует равные возможности всем кандидатам и другим гражданам на бесплатное использование государственных средств массовой информации, средств массовой информации, частично финансируемые из государственного бюджета, а также средства массовой информации, одним из учредителей которых выступают государственные органы или организации.

Далее в ИК указывается, сколько бесплатного времени выделяется каждому кандидату для выступления в СМИ. В качестве образца приведем лимиты, предусмотренные для местных выборов, более интересных для данного исследования.

*«Кандидат в депутаты областного, Минского городского, районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов имеет право на одно бесплатное выступление по местному государственному радиовещанию. Областные, Минский городской органы радиовещания не позднее 30 дней до выборов представляют в областные, Минскую городскую территориальные избирательные комиссии лимит времени для выступлений кандидатов в депутаты по местному радиовещанию, которые определяют время для выступлений кандидатов в депутаты. Выступления кандидатов в депутаты обеспечиваются на равных основаниях».*

Формально такие нормативы соблюдаются, но зачастую выступления некоторых кандидатов подвергаются редактированию или вообще не выходят в свет.

**Завершение избирательной компании** означает и прекращение «парадного шествия гласности» на отдельно взятой территории. Все возвращается в привычные рамки. В соответствии со статьей 18 Закона о местном управлении местные Советы депутатов сами образуют свои органы, определяют их структуру и полномочия, устанавливают расходы на их содержание и т.д. То же самое делают и Президиумы Советов согласно статье 19 данного Закона. Обязательной огласки здесь не предусмотрено – действуют общие нормы проведения заседаний, которые могут сделать открытыми, а могут и не сделать.

## Отзыв депутатов

Конституция и законодательство Республики Беларусь предоставляют народу не только право сформировать местные представительные органы, но и прекратить осуществление полномочий каждого своего избранника. Данная процедура активной гласности называется «отзывом депутатов».

*Согласно статье 129 ИК «депутат Палаты представителей, депутат местного Совета депутатов, не оправдавший доверия избирателей, выразившегося в невыполнении предусмотренных законом депутатских обязанностей, нарушении Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, совершении действий, дискредитирующих депутата, может быть отозван избирателями».*

Право возбуждения вопроса об отзыве депутата принадлежит избирателям избирательного округа, от которого избран депутат. Инициировать созыв собрания имеет право группа избирателей, проживающих на территории округа, от которого избран депутат, в количестве не менее:

- 150 избирателей - по вопросу об отзыве депутата Палаты представителей;
- 50 избирателей - по вопросу об отзыве депутата областного, Минского городского Совета депутатов;
- 40 избирателей - по вопросу об отзыве депутата районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов;
- 15 избирателей - по вопросу об отзыве депутата городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов.

Вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей округа, от которого избран депутат. Собрания избирателей могут проводиться как по месту их жительства, так и в организациях, расположенных в пределах округа.

Данные собрания **нельзя назвать открытыми**. Помимо зарегистрированных участников на них вправе присутствовать только депутаты Палаты представителей, местных Советов депутатов, должностные лица, уполномоченные председателем местного Совета депутатов, на территории которого проводится собрание избирателей, или председателем местного Совета депутатов, из состава которого предлагается отозвать депутата, а также представители средств массовой информации. Человек с улицы зайти не сможет!

Собрание избирателей по месту жительства при возбуждении вопроса об отзыве депутата правомочно, если в нем принимают участие проживающие на территории округа избиратели в количестве не менее:

- 300 избирателей - при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей;

- 150 избирателей - при возбуждении вопроса об отзыве депутата областного, Минского городского Совета депутатов;
- 75 избирателей - при возбуждении вопроса об отзыве депутата районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов;
- 20 избирателей - при возбуждении вопроса об отзыве депутата городского (города районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов.

Трудовые коллективы также правомочны инициировать отзыв в том же порядке и составе, что и при выдвижении соответствующих кандидатов в депутаты.

Инициаторы созыва собрания обязаны письменно уведомить отзываемого и тот орган, в котором он состоит в качестве депутата, Более широкая огласка в ИК не предусмотрена. Зато инициаторы обязаны плотно взаимодействовать с местными властями. Например, обращаться к председателю местного Совета депутатов, на территории которого планируется провести собрание избирателей, с письменным заявлением о созыве такого собрания по месту их жительства, а о созыве собрания избирателей в организации - к ее администрации.

Работу по отзыву организует **самоуправляющаяся** инициативная группа в количестве не менее пяти человек.

Впрочем, отзыв депутата практически невозможен в первую очередь потому, что для инициирования такого отзыва необходимо собрать не менее 20 процентов подписей граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории соответствующего округа. Это существенно больше, чем для выдвижения кандидата в депутаты. А срок отведен сравнительно небольшой - 45 дней со дня получения свидетельства о регистрации инициативной группы.

Кроме того, статья 133 ИК «угрожает» лицам, представившим заведомо ложную информацию, послужившую основанием для возбуждения вопроса об отзыве депутата, всей полнотой ответственности, предусмотренной законодательством.

Роль местных властей в процедуре отзыва равносильна их роли в ходе подготовки референдума. Здесь местные Советы депутатов выполняют функции избирательных комиссий по приемке и проверке подписных листов.

Заполненные подписные листы не позднее чем на следующий день после истечения срока для сбора подписей представляются:

- председателю Минского городского Совета депутатов - при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей, депутата Минского городского Совета депутатов;
- председателю соответствующего районного, городского (города областного подчинения) Совета депутатов - при возбуждении вопроса об отзыве депутата Палаты представителей, депутата областного Совета депутатов;

- председателю районного, городского (города областного и районного подчинения), поселкового, сельского Совета депутатов - при возбуждении вопроса об отзыве депутата районного, городского, поселкового, сельского Совета депутатов.

Председатель соответствующего местного Совета депутатов организует проверку достоверности подписей избирателей в подписных листах, в которой могут участвовать депутаты и другие привлеченные председателем местного Совета депутатов лица. Проверка проводится не позднее чем в месячный срок после представления подписных листов.

Признание достоверными подписей избирателей в поддержку предложения о возбуждении вопроса об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для выборов.

Голосование по отзыву назначается соответствующими избирательными комиссиями не ранее одного месяца и не позднее двух месяцев со дня принятия решения о назначении голосования.

**Отозванным считается** депутат, если за его отзыв проголосовало более половины избирателей округа, принявших участие в голосовании при явке превышающем половину местных избирателей. В противном случае отзыв считается отклоненным.

Правда, избирательные комиссии имеют право признать результаты голосования недействительными и принять окончательное решение о признании депутата отозванным избирателями.

Повторное возбуждение вопроса об отзыве депутата по тем же основаниям в течение года со дня проведения голосования об отзыве депутата не допускается.

### **Иные народные инициативы**

Властный голос местного населения слышится не только во время референдума, выборов и отзыва депутатов. Наше законодательство предоставляет гражданам и другие возможности озвучить собственную волю. Перечислим самые существенные.

Статья 16 Закона о местном управлении предусматривает, что сессия местного Совета депутатов может быть созвана *«по инициативе избирателей, проживающих на данной территории, в количестве не менее 10 процентов их списочного состава»*.

Та же статья допускает, что любое количество избирателей может предложить вопрос для рассмотрения на сессии местного Совета депутатов. Правда, для этого им требуется дополнительное конкретное основание, прописанное в каком-нибудь акте законодательства, да и нет никаких гарантий включения предложения граждан в повестку дня местного Совета депутатов, поскольку представительный орган формирует такую повестку самостоятельно и практически келейно.

Согласно статье 31 Закона о местном управлении, *«В порядке, предусмотренном Советом, население имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. Проекты решений по*

*вопросам местного значения, внесенные населением в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - опубликованию в местных средствах массовой информации».*

Кроме того, не менее 10 процентов граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории, могут инициировать проведение местного собрания. Но об этом ниже, в параграфе 3.

К счастью, перечень методов реализации народных инициатив согласно статье 32 Закона о местном управлении оставлен открытым, поскольку местное самоуправление может осуществляться в любых формах, не противоречащих законодательству.

### **Учет общественного мнения**

Термин «учет мнений (интересов)» весьма распространен в нашем законодательстве. Его используют даже в тех случаях, когда больше подходят иные, более властные понятия. Например, в статье 3 Закона о местном депутате сказано:

*«Депутат Совета при осуществлении своей деятельности и выполнении предвыборной программы вправе свободно выражать свое мнение и голосовать, руководствуясь своими убеждениями и учитывая интересы граждан и особенности развития соответствующей административно-территориальной единицы».*

На наш взгляд, интересы граждан должны считаться «руководящей силой» в большей степени, чем убеждения самого депутата. Иначе он будет не представителем народа, а одиозной личностью, воспользовавшейся фактом своего избрания для самореализации.

Но отнюдь не это - самое некорректное в указанной норме Закона. К сожалению, слово «учет» в приведенном контексте вообще ни к чему конкретному не обязывает. А наиболее типичное словосочетание «учет общественного мнения» зачастую используется только для того, чтобы создать видимость гласности в работе государственного аппарата.

В этом не трудно убедиться, если внимательно изучить Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 23 ноября 2005 г.) (далее Закон об административном делении)<sup>28</sup>.

В статье 2 данного Закона интересующий нас императив стоит на последнем месте среди основных принципов административно-территориального устройства Беларуси и сформулирован так: *«гласности и учета общественного мнения при решении вопросов административно-территориального устройства».*

---

<sup>28</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 1888. 2/1159.

Даже, несмотря на скудную формулировку, ожидаешь, что во имя соблюдения этого принципа государственные органы будут вынуждены постоянно проводить народные обсуждения и собрания с целью решения каждого маленького вопроса административного устройства. Но статья за статьей Закон убеждает нас в наивности подобных ожиданий.

Статья 8 (полномочия Президента) информирует нас о том, что Глава государства решает важнейшие вопросы территориального устройства *«по представлению Совета Министров Республики Беларусь и с учетом мнения местных Советов депутатов»*. Однако правовые нормы сформулированы так, что в ряде случаев оно может не учитываться при:

- образовании и упразднении областей, районов и городов областного подчинения, а также установлении их границ и административных центров;
- наименовании и переименовании областей, районов, городов областного подчинения и их районов, а также районов города Минска;
- разрешении споров между областными Советами депутатов, связанных с вопросами административно-территориального устройства;
- и много другого, отнесенного к компетенции Президента.

Только в одном случае Закон рекомендует Президенту учесть «мнение населения» и даже получить согласие местных Советов депутатов. Это объединение одноименных административно-территориальных единиц, имеющих общий административный центр, в одну единицу.

В статье 9 Совету Министров разрешено реализовывать свои полномочия без всякого учета каких-то мнений. Согласно статье 10 областные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы при решении вопросов кое-что должны согласовывать с Правительством, а также **учитывать мнение соответствующих нижестоящих Советов депутатов**, но не народа.

Для районных, городских, поселковых и сельских Советов депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, видимо, не стали искать нижестоящих и в статьях 11-13 Закона об административном делении ничего не написали об учете мнений при реализации полномочий указанных муниципальных органов.

В статье 14 того же Закона среди документов и материалов, необходимых для рассмотрения вопросов административно-территориального устройства, не упомянуто ничего такого, чтобы свидетельствовало об учете мнения простых граждан.

Естественно, и отчеты, и информацию (учетные и регистрационные данные) об административном устройстве местные органы управления никакому народу предоставлять не должны. Все отчеты и вся информация должны поступать наверх, а не «просачиваться» вниз.

И только в статье 15 мы неожиданно встречаем искомые слова:



*«При наименовании административно-территориальных и территориальных единиц органы государственного управления и местные Советы депутатов руководствуются установленными настоящим Законом требованиями и заключением Топонимической комиссии при Совете Министров Республики Беларусь.*

*Наименование и переименование административно-территориальных и территориальных единиц производятся с учетом общегосударственных интересов, географических, исторических, национальных, бытовых и других условий, а также мнения местного населения».*

Как учитывать это мнение, нигде не сказано. Да и вообще после статьи 15 о нем снова забывают.

Вместе с тем, активное и конкретное участие граждан в принятии государственных решений является стержнем любого демократического государства. Когда в Соединенных Штатах чиновники исполнительной власти собираются вместе, чтобы заняться государственными делами, они часто бывают обязаны заблаговременно объявлять о своих заседаниях и проводить их в местах, открытых для общественности. Лежащий в основе этой практики федеральный закон, введенный в действие в 1976 г., называется «Актом о гласности», обеспечивает принятие более качественных решений, основанных на более полной информации. Более того, обусловленная таким подходом политика воспринимается как более справедливая, поскольку отражает широкий вклад многочисленных заинтересованных сторон в ее формировании. Во всех штатах действуют аналогичные законы.

Во многих случаях гражданам разрешают не просто присутствовать на официальных заседаниях, но и высказывать замечания при рассмотрении вопросов. Например, прежде чем Агентство по охране окружающей среды приняло в 1999 г. решение по предложенному нормативу о загрязнении, оно провело по стране ряд слушаний и выслушало многочасовые свидетельства. На одном из таких заседаний, проходивших в Филадельфии (штат Пенсильвания), свои чувства выразил гражданин по имени Рэнди Хестер: «Будучи американцем, считаю одним из неотъемлемых своих прав возможность высказаться и очень рад, что сегодня такая возможность у меня есть»<sup>29</sup>.

## **§2. Пассивная гласность**

### **Средства массовой информации**

Сократ в «Государстве» Платона<sup>30</sup> советовал своим ученикам изучать добродетели в их наиболее масштабных проявлениях. И, если

<sup>29</sup> Эллиен М. Кац «Прозрачность в системе власти. Как американские граждане влияют на государственную политику//www.usia.gov.usis.html

<sup>30</sup> Платон «Диалоги», 368e-369a.

гласность одна из общественных добродетелей, то ее самое масштабное проявление – это деятельность средств массовой информации.

Тема СМИ важна в двух отношениях:

1) поскольку деятельность органов местного управления и самоуправления отражается в СМИ;

2) поскольку деятельность самих СМИ регулируется местными властями.

Впрочем, Закон о печати универсален уже потому, что берется обеспечить *«реализацию конституционного права граждан Республики Беларусь на свободу слова, печати и информации»*. Поэтому в нем мы находим детализованное повторение всех вышеприведенных общих, конституционных норм.

Вот показательная цитата из статьи 3 данного Закона:

*«Граждане Республики Беларусь имеют право учреждать средства массовой информации, владеть, пользоваться и распоряжаться ими.*

**Кстати**, статья 8 Закона запрещает выступать в качестве учредителей СМИ гражданам других государства и лицам без гражданства, не проживающим постоянно в Республике Беларусь. Что само по себе может поставить под сомнение конституционное положение о приравнивании иностранных граждан и лиц без гражданства к гражданам Беларуси.

*Граждане Республики Беларусь имеют право беспрепятственно искать, получать, использовать и распространять информацию при помощи печати и других средств массовой информации, свободно выражать через них свои мысли, взгляды и убеждения.*

*Государство рассматривает систему средств массовой информации как основу реализации конституционного права граждан Республики Беларусь на свободу слова и информации, как важную составную часть национальной культуры и определяет меры, направленные на обеспечение экономической поддержки средств массовой информации».*

А в статье 4 того же Закона мы находим весьма либеральное запрещение цензуры. Там сказано:

*«Цензура массовой информации - это значит требование от редакции со стороны государственных органов, организаций, учреждений, общественных объединений, их должностных лиц предварительно согласовывать сообщения и материалы, а также требование снять с печати (эфира) тот либо другой материал или сообщение - не допускается.*

*Не допускается создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации».*

Жаль только, что слово Закона к делу не пришьешь. Зато как детально и широко в статьях 5, 6, 25 и 30 Закона трактуются

обстоятельства при которых, в частности, не допускается использование средств массовой информации для:

- совершения действий, наказываемых в уголовном порядке;
- раскрытия сведений, составляющих государственную либо иную специально охраняемую законом тайну;
- призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности республики;
- разжигания национальной, социальной, расовой, религиозной нетерпимости либо розни;
- пропаганды войны и агрессии;
- распространения порнографической продукции;
- посягательства на нравственность, честь и достоинство граждан;
- распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента, руководителей государственных органов, статус которых установлен Конституцией (Что поделать, если в нашей стране честь вождей котируется выше чести их подданных?!);
- распространения информации от имени политических партий, профессиональных союзов или иных общественных объединений, не прошедших в установленном порядке государственную регистрацию (перерегистрацию);
- опубликования (обнародования) незавершенных производством материалов дознания, предварительного следствия и судебных дел без письменного разрешения соответственно лица, производящего дознание, следователя или судьи, а также материалов, полученных в результате проведения оперативно-розыскной деятельности;
- искажения общепринятых норм используемого языка;
- распространения периодических печатных изданий без выходных данных;
- публикации в средствах массовой информации рекламных объявлений о деятельности, требующей специального разрешения (лицензии), без подтверждения рекламодателем права на осуществление такой деятельности.

Неконкретный характер ряда из вышеприведенных норм приводит к тому, что в ряде случаев получается так, что отстоять свободу печати гораздо труднее, чем свести ее к нулю. Это находит непосредственное подтверждение уже в статье 34 Закона о печати. Первая часть данной статьи разрешает редакциям не раскрывать источники информации (имя лица, представившего сведения, без согласия этого лица), а часть вторая тут же делает исключение из этого правила для суда, лиц, осуществляющих дознание либо следствие, когда разглашение источников считается необходимым для расследования или рассмотрения дел, находящихся в их производстве.

Достаточно жесткий порядок установлен и для регистрации СМИ, взаимоотношения с ними **предельно централизованы**. Регистрирующим

органом является Министерство информации, иностранных корреспондентов аккредитует МИД. На те же республиканские органы возлагается и контроль за соблюдением средствами массовой информации законодательства. Поэтому даже поселковая газета возникает и действует под контролем центральных властей.

С одной стороны, это может рассматриваться как реальная гарантия независимости СМИ от местных органов управления и самоуправления. Но, с другой стороны, существующая в силу правовых проволочек явная диспропорция между реальным и формальным статусом СМИ существенно затрудняет существование последних.

Это равнозначно тому, как если бы все налогоплательщики были вынуждены взаимодействовать с единственным республиканским министерством. Их бы тоже было не больше, чем способен потянуть («обслужить») центральный аппарат, а их накладные расходы существенно повысились бы, потому что поездки в Минск не дешевы.

На наш взгляд, СМИ не нуждаются в подобной, сверхвысокой опеке и многие функции республиканских министерств можно было бы передать местным государственным и общественным органам.

На наш взгляд, необоснованны и те нормы Закона о печати (ст. 12), которые разрешают действовать без регистрации только *«средствам массовой информации, специально учрежденным органами законодательной, исполнительной и судебной власти для публикации их официальных материалов, нормативных и других актов»*. Ни органы общественного самоуправления, ни даже местные Советы депутатов в этот привилегированный перечень не попали. И это яркое свидетельство их узаконенной «второсортности». Там, где исполнительная власть шествует беспрепятственно, представители местного самоуправления становятся в один ряд с обычными учредителями, которые сильно ограничены в правах.

В том же духе составлена введенная Законом от 8 января 1998 года статья 29<sup>1</sup> Закона о печати, предусматривающая, что *«государственные телерадиоорганизации готовят и обеспечивают распространение в информационных программах заявлений и обращений Президента Республики Беларусь, высших должностных лиц, статус которых установлен Конституцией Республики Беларусь, а также иных общественно значимых фактов о деятельности государственных органов»*. Хотя по общему либеральному правилу, изложенному в статье 35, *«никто не имеет права обязать редакцию опубликовать отклоненный ею материал»*.

Впрочем, Закон о местном депутате предоставляет ему преимущественное право выступать по вопросам своей деятельности в средствах массовой информации, учрежденных соответствующим местным Советом. При этом материалы, представляемые депутатом по поручению Совета и его органов, подлежат обязательному опубликованию или распространению этими средствами массовой информации в срок,

согласованный с депутатом. Редактирование представленных депутатом материалов без его согласия не допускается.

Закон о печати среди **реальных управленческих полномочий муниципальных учреждений** в отношении СМИ называет только три:

1) Местные исполнительные и распорядительные органы предварительно согласовывают размещение средства массовой информации. Соответствующие документы о согласовании должны прилагаться к заявлению, подаваемому в Министерство информации (статья 10 Закона о печати).

Данное согласование открывает широчайший простор для произвола местных администраторов, поскольку они руководствуются только собственными представлениями о должном, когда дают или не дают свое согласие. Никакого нормативного регулирования этого процесса не существует.

2) Органы местного управления определяют места расположения помещений, специально предназначенных для розничной продажи продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера (статья 31 Закона о печати).

3) Органы местного управления (самоуправления), как и все госорганы, согласно статье 42 Закона о печати проводят аккредитацию корреспондентов, действующих при соответствующих муниципальных учреждениях. Аккредитованный корреспондент получает право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, которые проводятся аккредитовавшими его органами (организациями) учреждениями, за исключением закрытых мероприятий. В этой связи органы местного управления (самоуправления) информируют аккредитованного корреспондента о предстоящих заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать его стенограммами, протоколами и иными документами, обеспечивают благоприятные условия для осуществления им соответствующих записей.

В то же время корреспондент может быть лишен аккредитации, если им либо редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены сведения, не соответствующие действительности, унижающие честь и достоинство аккредитовавшей организации.

Этот ограниченный перечень муниципальных полномочий можно дополнить лишь тем, что местные исполкомы регистрируют предприятия, осуществляющие редактирование, издание и распространение СМИ, а также лицензируют розничную торговлю.

А еще у них есть общее для всех физических и юридических лиц право на опровержение и ответ (статья 36 Закона о печати). И то лишь в случаях, когда в средстве массовой информации опубликованы сведения, не соответствующие действительности или ущемляющие права и законные интересы. К этому можно присоединить и общее право на защиту в судебном порядке чести, достоинства и деловой репутации.

Очевидно, что подобный набор полномочий не только принижает роль местных органов при их взаимодействии со СМИ, но вообще делает ненужным тесное взаимодействие местной печати и территориальных органов управления и самоуправления. Именно поэтому местные органы не имеют никаких особых правил взаимодействия с изданиями, информирующими граждан в соответствующем регионе.

Единственное исключение - местные государственные СМИ, под которыми имеются в виду средства массовой информации, учрежденные соответствующими органами государственной власти и управления. Причем местные телерадиоорганизации (объединения) возможны только на областном, городском или районном уровне. Но и здесь в качестве дополнительной компетенции муниципалитеты приобретают всего лишь полномочия учредителей. Согласно статьям 19, 23 Закона печати учредитель:

- уполномочен выступать в качестве редакции, издателя, распространителя, собственника имущества редакции;

- вправе обязать редакцию поместить в СМИ бесплатно и в указанный срок сообщение или материал от его имени (заявление учредителя). Максимальный объем заявления учредителя определяется в уставе редакции, договоре или ином соглашении с учредителем;

- не имеет права вмешиваться в деятельность СМИ, за исключением случаев, предусмотренных Законом, уставом редакции, договором между учредителем и редакцией (главным редактором);

- может передать свои права и обязанности третьему лицу **согласия редакции и соучредителей**. В случае ликвидации, реорганизации учредителя - учреждения, организации, государственного органа - его права и обязанности в полном объеме переходят к редакции, если иное не предусмотрено уставом редакции.

- вступает в договорные отношения с соучредителями, редакцией и издателем СМИ в целях определения взаимных прав, обязанностей и ответственности, а также порядка деятельности СМИ, включая производственные, имущественные и финансовые отношения.

Иные взаимоотношения между муниципальной властью и прессой складываются, например, в Великобритании. В структуре городского совета Бирмингема работает Департамент коммуникации, который включает в себя отдел по связям со СМИ, издательский и организационно-рекламный отделы, а также приемную лорд-мэра. Издательский отдел выпускает большое количество различных печатных материалов, среди которых газета «Голос Бирмингема». Газету доставляют жителям города в каждый дом (всего в Бирмингеме 400 тысяч домов)<sup>31</sup>.

В соответствии с Актом о свободе печати Швеции «каждый шведский гражданин может свободно выражать в печатном издании свои

---

<sup>31</sup> Более подробно см.: Одри Гебер Информационная политика городского совета Бирмингема// Муниципальная власть, март – апрель, 2005.

мысли и мнения, а также делать заявления и сообщать информацию по любому вопросу». В Акте о свободе печати говорится, что иностранцы, проживающие в Швеции, в принципе пользуются этим законом в той же степени, что и граждане Швеции, но их права в этом отношении могут ограничиваться общим законодательством.

Кроме того, каждый имеет право передавать информацию издателю или специальной редакционной коллегии или агентству для публикации. И, наконец, каждый человек имеет право добывать информацию с целью опубликования в средствах печати или для передачи, например, в редколлегию газеты.

Запрещена всякая цензура печатного материала до публикации, незаконным также является любое действие, препятствующее напечатанию, публикации и распространению документа по причине его содержания. Никто не имеет права вмешиваться и выступать против заявлений, сделанных в печатном органе, если это не предусматривает Акт о свободе печати. В случаях обвинения средств печати в клевете судебные разбирательства ведутся в соответствии с определенными правилами. Решение о том, является ли документ противозаконным, принимается судом присяжных. В случае, если суд присяжных выносит оправдательный приговор, апелляции не принимаются<sup>32</sup>.

Естественно, не только местные власти в Беларуси имеют полномочия во взаимодействии со СМИ. Со своей стороны, согласно статье 32 Закона о печати, редакция СМИ имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов, организаций и их должностных лиц.

Запрашивание информации возможно как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны представлять руководители органов (организаций), их заместители, работники пресс-служб или другие уполномоченные на то лица в пределах их компетенции не позднее чем через десять дней после получения запроса. Кроме того, государственные органы (организации) и их должностные лица представляют сведения о своей деятельности путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и иными способами.

Правда, отказ в представлении запрашиваемой информации возможен, если она содержит сведения, составляющие государственную, коммерческую либо иную специально охраняемую законом тайну. Сообщение об отказе передается редакции в десятидневный срок с момента получения запроса с указанием причины отказа.

Отсрочка в представлении запрашиваемой информации возможна, если затребованные сведения не могут быть представлены в десятидневный срок. Сообщение об отсрочке передается представителю редакции в семидневный срок со дня получения письменного запроса

---

<sup>32</sup> Общие данные о Швеции. Издание Шведского Института, август 1997.

информации. В сообщении должны быть указаны причины отсрочки, ее срок, а также кто и когда принял решение об отсрочке.

Несколько полнее изложены права журналиста в статье 39 Закона о печати. В связи с осуществлением профессиональной обязанности журналист помимо прочего имеет право:

- собирать, запрашивать, получать и распространять информацию;
- обращаться в государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы;
- присутствовать в районах стихийных бедствий, аварий и катастроф, военных действий, местностях, где объявлено чрезвычайное положение, на митингах и демонстрациях, на месте других общественно важных событий и передавать оттуда информацию;
- получать доступ к документам и материалам, за исключением тех, которые содержат сведения, составляющие государственную, коммерческую либо иную специально охраняемую законом тайну;
- копировать, публиковать либо воспроизводить иным способом интересующие его документы и материалы;
- обращаться к специалистам при проверке фактов и обстоятельств в связи с поступившими материалами.

Несомненный интерес с точки зрения реализации гласности посредством СМИ имеет Указ Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1997 г. № 630 «О реагировании должностных лиц на критические выступления в государственных средствах массовой информации»<sup>33</sup>.

В данном решении сделана попытка восполнить существенный пробел в белорусской гласности. Действительно, эффективность публичных выступлений граждан равна нулю, если государственные органы (в первую очередь муниципалитеты) не обязаны реагировать и никак не реагируют на такие выступления. Но ведь в стране в качестве публичной трибуны используются не только СМИ и, тем более, не только государственные СМИ. Но согласно нормам названного правового акта:

*«В целях укрепления исполнительской дисциплины, повышения роли государственных средств массовой информации в общественно-политической и социально-экономической жизни общества установить, что государственные средства массовой информации Республики Беларусь уведомляют предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности об опубликованных в соответствующих периодических изданиях либо прозвучавших в программах теле- и радиоканалов материалах, содержащих сведения о невыполнении или ненадлежащем выполнении должностными лицами и работниками этих предприятий, учреждений и организаций Конституции Республики Беларусь, решений Президента Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, решений Совета Министров Республики Беларусь, а*

---

<sup>33</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 34. ст.1073.



*также информируют об этом Комитет государственного контроля и Прокуратуру».*

А чтобы подобная информация не пропала втуне, проинформированные руководители местных органов и других организаций (причем, **независимо** от форм собственности) обязаны:

- обеспечивать рассмотрение опубликованных в периодических изданиях, учредителями которых являются республиканские и местные государственные органы, либо прозвучавших в программах теле- и радиоканалов критических материалов в свой адрес или в адрес подчиненных работников и в пределах компетенции принимать меры, предусмотренные законодательством;

- направлять сведения о рассмотрении сообщений о невыполнении или ненадлежащем выполнении должностными лицами и работниками предприятий, учреждений и организаций Конституции, решений Президента и Правительства, законов, а также о принятых мерах в соответствующие государственные средства массовой информации в течение месяца с момента опубликования или выхода в эфир таких сообщений.

Более того, критические материалы по острым общественно-политическим и социально-экономическим проблемам, которые не решены вследствие безответственного отношения к делу должностных лиц государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должны рассматриваться на заседаниях местных коллегиальных органов в месячный срок со дня их опубликования.

А невыполнение без уважительных причин этих требований влечет применение к указанным должностным лицам мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения их от занимаемых должностей.

Со своей стороны, согласно Указу, руководители государственных (в том числе муниципальных) средств массовой информации обязаны:

- обеспечивать объективность и действенность критических выступлений, своевременное отражение на страницах газет и журналов, в радио- и телепрограммах результатов реагирования на критические материалы;

- предавать гласности факты бюрократизма и волокиты в разрешении справедливых жалоб граждан.

- избегать необоснованной критики.

Специальные ограничения в законодательстве устанавливаются для распространения **информации, «идущей» из-за границы**. Поэтому статья 25 Закона о печати запрещает ввоз, вывоз, а также распространение на территории Республики Беларусь печатных и аудиовизуальных материалов, иных носителей информации, содержание которых выходит за пределы установленных для отечественных СМИ. А периодические издания, зарегистрированные в иностранных государствах, распространяются на белорусской территории **только с разрешения**

Министерства информации. Установленное правило действует и в отношении изданий, распространяемых органами связи.

Представительства зарубежных периодических изданий создаются по согласованию с МИДом. При этом данным министерством могут устанавливаться соответствующие ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, у которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов - сотрудников средств массовой информации, зарегистрированных в Республике Беларусь.

И только после получения всех разрешений и соблюдения всех запретов иностранные СМИ могут надеяться на, так называемое, беспрепятственное распространение. В частности, конфискация тиража или его части **допускаются** исключительно на основании вступившего в силу решения суда. Что, впрочем, не препятствует наложению ареста без соответствующего судебного решения.

Вряд ли такой подход согласуется с положением о приоритете международного права, закрепленном в статье 43 Закона о печати, где сказано: *«Если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, применяются правила международного договора»*.

В этой связи будет нелишним рассмотреть в рамках данного исследования «Положение о пребывании и профессиональной деятельности на территории Республики Беларусь представительств и аккредитованных в Республике Беларусь корреспондентов иностранных средств массовой информации», утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 1997 г. № 869 (в редакции постановления Совмина 3 февраля 2006 г. № 141)<sup>34</sup>.

Вызывает недоумение пункт 2 данного Положения, согласно которому *«открытие представительств иностранных средств массовой информации (далее - представительства) в Республике Беларусь осуществляется с **разрешения** Совета Министров»*. Следует усомниться и в самом разрешительном порядке, и в том, на каком высоком уровне принимается решение.

Но одного разрешения недостаточно. По отдельности аккредитуется каждый временный и постоянный иностранный корреспондент, а также регистрируется каждый технический сотрудник представительств (редактор, секретарь-переводчик, специалист по обслуживанию теле- и киноаппаратуры, средств связи).

Передвижение даже аккредитованных иностранных корреспондентов ограничено – им запрещено посещать объекты с ограниченным доступом. А осуществление иностранными

---

<sup>34</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 19. ст. 669; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 24. 5/17228.

корреспондентами прав и свобод не должно наносить ущерба интересам Республики Беларусь, правам и законным интересам белорусских граждан и других лиц.

Кроме того, для иностранных корреспондентов многие этические и профессиональные нормы возведены в ранг Закона. В частности они обязаны:

- проверять достоверность полученных ими сведений;
- представлять для публикации объективную информацию;
- не допускать публикации и выхода в эфир преднамеренно ложных, не соответствующих действительности сообщений;
- в обязательном порядке получать согласие на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина либо его законного представителя;
- при получении информации от граждан и должностных лиц сообщать им об использовании этой информации в аудио-, видео-, кино- и фотоматериалах, а также в текстовых материалах;
- при исполнении профессиональных функций иметь при себе аккредитационное удостоверение;
- исполнять иные обязанности, возложенные на журналистов законодательством и международными договорами.

Тем же журналистам запрещено:

- раскрытие сведений, составляющих государственные секреты;
- пропаганда войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды, призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя, нарушению территориальной целостности Республики Беларусь;
- подстрекательство к неповиновению законным требованиям государственных органов;
- создание незаконных общественных объединений, поддержки и пропаганды их деятельности;
- посягательство на нравственность, честь и достоинство граждан и должностных лиц государства (в первую очередь распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию Президента).

А за нарушение любого из этих правил представителям иностранных СМИ грозит «вся полнота ответственности», вплоть до уголовной. Для этого над ними поставлен белорусский МИД в качестве дополнительного надзирающего органа. При этом МИД уполномочен:

- объявить предупреждение;
- обратиться с ходатайством в орган внутренних дел о сокращении срока пребывания в Республике Беларусь или об аннулировании разрешения на временное проживание (для нерезидентов республики, которые не являются белорусскими гражданами), или о высылке из нашей страны;

- лишить аккредитации иностранного корреспондента за нарушения, допущенные после объявления предупреждения, в том числе аннулировать на 6 месяцев аккредитацию всех корреспондентов средства массовой информации, которое использует на нашей территории корреспондентов и (или) иных лиц, лишенных (не имеющих) аккредитации;

- предпринять ответные меры в отношении корреспондентов средств массовой информации тех стран, где действуют ограничения в отношении белорусских журналистов.

### Отчеты перед населением

Английский социолог Бен Пейдж убедительно доказал, чем больше граждане знают о работе муниципальных органов, тем позитивнее отношение к муниципалитетам<sup>35</sup>. Среди ярчайших примеров уже упоминавшаяся ранее информация о том, как в Букингемском графстве сократили расходы на публичную отчетность, а высвободившиеся деньги потратили на нужды местного населения. Местным это не понравилось - процент недовольных удвоился.

Не потому ли законодательство Великобритании предусматривает обязанность всех муниципалитетов два раза в год отправлять в каждый дом (квартиру) отчет о проделанной работе. Да еще раз в три года британский Кабинет Министров проверяет качество такой отчетности.

Для отечественного же читателя подобные доказательства звучат, как забавное происшествие из серии «Их нравы». Судить о том, как белорусское законодательство относится к задаче информирования населения, можно по тому, сколь часто об этом забывают в тех случаях, когда соответствующее упоминание кажется необходимым для любого демократического государства. Например, в тех статьях Закона о местном управлении, которые касаются подотчетности местных органов управления и самоуправления.

В статье 9 Закона о местном управлении сказано, что *«областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, исполнительные комитеты первичного и базового уровней - Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета»*.

Удивительно, но факт! Народ, который согласно Конституции провозглашен единственным источником власти, в числе достойных принять отчет ближайшей к нему **исполнительной** власти, ни разу не упомянут.

---

<sup>35</sup> Бен Пейдж Указ. соч.

Более того, ни одна форма деятельности исполкомов не предусматривает предварительного или хотя бы последующего информирования населения по таким злободневным, существенно задевающим интересы простых граждан вопросам, как например:

- установление коммунальных платежей и местных налогов;
- предоставление льгот и выдача социальных пособий;
- распоряжение коммунальной собственностью (то есть, законным достоянием всего населения соответствующего региона);
- создание предприятий;
- застройка населенных пунктов.

Вместо полноценной подотчетности, в указанную статью Закона помещен некий невнятный суррогат:

*«Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства».*

Причем периодичность и полнота информирования населения не прописаны, что превращает указанную обязанность исполкома в нечто равноценное доброму пожеланию: мол, неплохо было бы информировать и простых людей, но уж как получится.

Аналогичные требования предъявляются и к председателю исполнительного комитета, который в соответствии со статьей 10 Закона о местном управлении *«в своей деятельности подотчетен и подконтролен Президенту Республики Беларусь, Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам, а по вопросам, отнесенным к компетенции Совета, подотчетен соответствующему Совету. Председатель исполнительного комитета представляет сессии Совета по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о деятельности исполнительного комитета, информирует Совет и граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории».*

Нормы, регламентирующую деятельность местных администраций по интересующему нас вопросу, повторяют положения статей, посвященных исполнительным комитетам:

*«Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении. Местная администрация не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информирует граждан о своей деятельности».*

Таким образом, очевидные пробелы в законодательстве позволяют поставить под сомнение народовластие, провозглашенное Конституцией, так как из вышеперечисленных норм вытекает нечто иное, как, то, что

народ «царствует», но его «непосредственные слуги» подотчетны не ему, а другим – «вышестоящим слугам». При такой подотчетности «нижестоящих вышестоящим» термин «исполнительная власть» вскоре придется заменить другим словосочетанием «административное самоуправление».

В результате гражданам остается уповать только на собственную наблюдательность, а также на то, что последствия негативных решений исполкомов можно ликвидировать после их наступления путем настойчивых жалоб в центральные государственные органы.

Что же касается **специфических (узкоспециальных) форм отчетности**, например по бюджетным вопросам, то здесь вообще в ряде случаев имеет место конфиденциальность в духе пресловутого «демократического централизма», когда отчет перед народом подменяют отчетностью перед центральными органами власти.

Так, согласно Закону о местном управлении *«областные и Минский городской исполнительные комитеты представляют в республиканский орган государственного управления в области финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные этим органом»*.

Практически то же самое и в градостроительстве. Все отчеты идут наверх. Там же согласовываются соответствующие планы и проекты. Хотя наверху не могут досконально знать или принимать во внимание местные интересы. Вот как выглядит это согласно нормам Закона о местном управлении, включенным в данный Закон четыре года назад:

*«Областные и Минский городской исполнительные комитеты вносят в Совет Министров Республики Беларусь предложения для представления на утверждение Президенту Республики Беларусь генеральных планов областных центров и города Минска. Генеральные планы городов областного подчинения Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь совместно с областными исполнительными комитетами представляет на утверждение в Совет Министров Республики Беларусь»*.

Гораздо демократичнее отчетность местных Советов депутатов. Статья 14 Закона о местном управлении своевременно вспоминает про народ и гласит:

*«Советы подотчетны в своей деятельности гражданам, проживающим на соответствующей территории, и ответственны перед ними»*.

Причем в статье 20 этого Закона мы находим и сроки отчетности и ответственного за информирование граждан:

*«Председатель Совета представляет населению по мере необходимости, но не реже одного раза в год отчеты о своей деятельности, деятельности президиума Совета, информирует граждан о состоянии дел на подведомственной Совету территории»*.

Думается, что уже сегодня до такого же уровня прозрачности и обязательности можно поднять гласность в иных местных органах по всем вопросам их деятельности. И причина того, что законодатели не сделали даже такого минимума скорее в недооценке роли гласности в реализации полномочий местных властей, чем в чьей-то злой воле обуздать гласность.

Впрочем, было бы ошибкой выставлять местные Советы депутатов в качестве рупора гласности и образца демократической отчетности. По целому ряду вопросов местные Советы являются той изоляционной прослойкой, которая не позволяет довести всю необходимую информацию до сведения широкой общественности.

Так, по статье 38 Закона о местном управлении местные Советы депутатов «самостоятельно» решают, какие из «программ экономического и социального развития территории», и в какой степени соответствуют интересам населения. А также вместо народа дают согласие на планирование и осуществление хозяйственной деятельности и иных мероприятий, способных вызвать негативные экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения и территории. Впрочем, такое согласие могут дать и без представительных органов - соответствующие исполнительные комитеты и местные администрации (статьи 38 и 48 того же закона) и Правительство Беларуси.

Положено отчитываться перед избирателем и каждому депутату. Среди форм деятельности народного избранника статья 18 Закона о местном депутате предусматривает такую форму депутатской деятельности как «отчеты депутата местного Совета перед избирателями». Ибо согласно статье 21 местный депутат ответствен перед избирателями и им подотчетен.

Этот депутат обязан периодически, но не реже **двух раз в год** отчитываться перед избирателями о своей деятельности и ходе выполнения предвыборной программы, о работе Совета и его органов, в состав которых он избран или входит по должности.

Отчет местного депутата может быть заслушан также по письменному требованию группы избирателей численностью, установленной регламентом соответствующего Совета. В этом случае председатель Совета или президиум Совета принимают меры по организации внеочередного отчета депутата и не позднее чем за месяц до проведения внеочередного отчета уведомляют отчитывающегося о дате, времени и месте его проведения, о причинах, послуживших основанием для этого.

Отчеты депутата проводятся на созываемых с этой целью собраниях избирателей либо их делегатов. Собрание, на котором заслушивается отчет депутата, может принимать решение, содержащее предложения и замечания депутату, которые доводятся до сведения граждан через средства массовой информации или иным путем.

В свою очередь, в соответствии со статьей 9 Закона о местном депутате последний может усилить эффективность собственных отчетов и

увеличить доступность отчетов других государственных органов, используя такие формы деятельности, как:

- депутатский запрос;
- обращение депутата местного Совета;
- участие в проверках работы государственных органов и других организаций;
- депутатское предложение об устранении нарушения законности.

Кроме того, согласно статьям 22 и 25 Закона о местном управлении государственные органы обязаны проводить целый ряд мероприятий по обеспечению депутатской деятельности.

Так, местный депутат по поручению председателя Совета или его заместителя обеспечивается в установленном порядке документами, принятыми Советом, а также другими информационными и справочными материалами.

Председатель Совета, президиум Совета, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, иные государственные органы и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории (**за исключением республиканских государственных органов**), обеспечивают депутату Совета возможность пользоваться служебными помещениями, библиотечными фондами и архивами, средствами связи и оргтехникой, иными средствами, необходимыми для осуществления его полномочий, а также предоставляют депутату Совета по его просьбе материалы и иную информацию, необходимые для проведения встреч с гражданами, отчетов перед избирателями, за исключением материалов и иной информации, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения.

Соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган выделяет помещение, необходимое для проведения встречи местного депутата с гражданами, отчета перед избирателями, заблаговременно извещает их о дате, времени и месте проведения.

По вопросам своей деятельности депутат пользуется правом первоочередного приема должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа и других организаций, расположенных на подведомственной его Совету территории (**снова** - за исключением республиканских государственных органов).

При осуществлении своих полномочий местный депутат **пользуется правом доступа** в соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган и другие организации, расположенные на подведомственной Совету территории. Порядок доступа депутата в государственные органы и другие организации, посещение которых в соответствии с актами законодательства ограничено, устанавливается тем же законодательством.

Интересно, конечно, что даже депутату доступ в исполкомы предоставляется согласно Закону. Однако без этого его могли бы и не



пустить. Такова, к сожалению, степень открытости (общедоступности) наших местных органов управления (самоуправления).

А вот органы общественного самоуправления перед народом не отчитываются. Согласно статьям 29 Закона о местном управлении *«орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности собранию, его учредившему либо избравшему, и соответствующему Совету»*.

Естественно, там, где нет реальной подотчетности, там и пресловутый «народный контроль» означает всего лишь фигуру речи, предназначенную для восхваления народовластия. На практике же у народа не всегда достаточно ни законных возможностей, ни предусмотренных законодательством средств для того, чтобы в полном объеме контролировать работу государственного аппарата. В некоторых случаях она у нас на самоконтроле.

### **Открытость в работе**

Отчеты не единственный и далеко не самый качественный вид оглашения деятельности муниципальных органов. Представление об этой деятельности будет гораздо полнее и объективнее, если у граждан есть возможность видеть ее собственными глазами и слышать собственными ушами подлинные слова своих представителей и местного руководства.

Конечно, было бы абсурдно превращать работу местных властей в некое реалити-шоу под стеклянным колпаком или надзором видеокамер, позволяющих тысячам любопытных следить за каждым движением региональных функционеров. Но не менее фантазмагорически выглядят местные исполкомы, вход в которые прегражден милицейскими постами. Куда даже местных депутатов пускают только в той степени, в какой это разрешено законодательством.

Нельзя сказать, что деятельность местных властей вообще протекает втайне от народа. Но истина близка к этому крамольному утверждению.

О какой, например, гласности, может идти речь, если согласно статье 17 Регламента Минского городского Совета от 1 апреля 2004 г. № 96<sup>36</sup> на заседаниях Совета могут присутствовать только приглашенные, к которым относятся представители государственных органов, общественных организаций, трудовых коллективов, научных учреждений, средств массовой информации, другие лица. Очевидно, что граждан можно отнести к другим лицам. А вот приглашенными они могут стать, если на то будет согласие председателя Совета или его заместителей, или президиума, или постоянных комиссий Совета. Кроме того, состав и количество приглашенных согласовываются с председателем Совета. Из этой сложнейшей схемы видно, что участие в работе Совета простого гражданина этому же Совету представляется излишним.

---

<sup>36</sup> Банк данных «Решения органов местного управления и самоуправления» Эталон-Регион.

Аналогичные положения закреплены в регламенте Гомельского областного Совета депутатов (Решение Гомельского областного Совета депутатов от 21 мая 2004 г № 89 «О Регламенте Гомельского областного Совета депутатов»)<sup>37</sup>. Представители политических партий и общественных движений, средств массовой информации, религиозных конфессий, трудовых коллективов могут участвовать в заседаниях областного Совета по приглашению председателя Совета.

Более ответственным к соблюдению принципа гласности в своей работе был подход Могилевского областного Совета депутатов. Так, согласно Регламенту этого Совета (принят 19 апреля 1996 г.) в работе сессии по собственной инициативе (с предварительного уведомления председателя Совета) могли принимать участие представители трудовых коллективов, печати, радио и телевидения, политических партий и общественных движений. Однако о простых гражданах все же забыли. В настоящее время это решение признано утратившим силу.<sup>38</sup>

Совершенно иначе решены вопросы участия граждан в заседаниях местных властей в законодательстве Республики Польша. Территориальные самоуправления руководствуются конституционным положением о том, что право на получение информации включает в себе доступ к документам, а также вход на заседания коллегиальных органов публичной власти с возможностью записи звука или изображения.

Аналогичный порядок действует в Российской Федерации. Так, согласно статье 22 Регламента Светловского окружного Совета депутатов Калининградской области, утвержденного решением названного Совета от 21 мая 1997 г., «во всех собраниях Совета, кроме закрытых, могут участвовать все жители округа...».

И причина не только в нежелании местных чиновников отвлекаться на вопросы, связанные с обеспечением доступа граждан к информации об их работе, но и в нормах закона, где только в отношении местных Советов предусмотрено то, что у нас называется «открытостью и гласностью». В статье 16 Закона о местном управлении читаем: *«Сессия Совета проводится открыто и гласно, за исключением случаев, когда по решению Совета необходимо проведение закрытого заседания»*.

Мягко говоря, скудно: нет ни действенных гарантий провозглашенной гласности, ни норм, позволяющих определить, что достойно и что недостойно закрытого заседания. Иными словами, по виду «открытые двери», а, по сути, еще один «служебный вход». Ведь «народные представители», обязанные действовать на виду у избирателей, сами решают, что и когда показывать «народным массам».

Впрочем, у Президиумов местных Советов есть одна существенная обязанность, которую следует исполнять всегда: *«Президиум Совета доводит до сведения населения время и место проведения сессии, а также*

<sup>37</sup> Банк данных «Решения органов местного управления и самоуправления» Эталон-Регион.

<sup>38</sup> См.: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 51. 9/4014.

*вопросы, вносимые на рассмотрение Совета, и принятые по ним решения».*

Уже что-то (хотя и непонятно зачем?). Президиумы над этим работают. Но об эффективности такой работы свидетельствует ничтожный процент тех, кто может похвастаться своей осведомленностью по указанным вопросам.

Казалось бы, уж органы-то территориального общественного самоуправления в наибольшей степени открыты для граждан. Но и им закон позволяет определять самостоятельно допустимую степень открытости. Вот подтверждение из статьи 29 Закона о местном самоуправлении:

*«Устав органа территориального общественного самоуправления определяет формы и порядок участия жителей в работе органа территориального общественного самоуправления».*

Да и сами эти органы, в качестве представителей местного населения допускаются к участию в работе местных государственных органов только **«по приглашению»** этих органов.

Вместе с тем, законодательство некоторых зарубежных стран, не только обеспечивает беспрепятственный доступ для участия в работе местных властей, но и предусматривает новые формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Так, согласно статье 28 Федерального Закона РФ, вступившего в силу с 1 января 2006 г., предусматриваются обязательные публичные слушания при рассмотрении: проекта Устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений в Устав; проекта местного бюджета и отчета о его исполнении; проектов планов и программ развития муниципального образования; вопросов о преобразовании муниципального образования.

В Швеции, в Литве любой гражданин может принять участие в заседании муниципалитета, его исполнительного органа, в указанных странах разработан и апробирован соответствующий механизм, обеспечивающий реальную возможность граждан наблюдать (контролировать) за работой местных властей.

Информация о времени, содержании вопросов, обсуждаемых на их очередных заседаниях, размещается в местной печати, на сайтах в Интернете. Единственным ограничением в доступе к информации являются государственные секреты.

Местное самоуправление является первой школой управления для граждан. И не важно, будет ли потом человек воплощать свой полученный на местном уровне опыт в чиновничьей или политической карьере или просто будет знать, каков механизм участия граждан в принятии властных решений. Самое главное, что гражданин, участвуя в работе органов

местного управления и самоуправления, на практике осознает, что такое управление вообще<sup>39</sup>.

### Обнародование принятых решений

Опубликование решений государственных органов – один из базовых принципов гласности. Именно поэтому он закреплен в нашей Конституции и реализован на самом высоком уровне – одновременно в трех законодательных актах:

1) В Положении об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденном Декретом Президента Республики Беларусь № 22 от 10 декабря 1998 г. (в редакции Декрета от 30 сентября 1999 г. № 38, Указа от 13 декабря 2000 г. № 671, Декрета от 28 февраля 2006 г. № 4; Декрет от 22 мая 2006 г. № 7)<sup>40</sup>;

2) В Указе Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь» (Изменения и дополнения: Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22; Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1; Указ Президента Республики Беларусь от 30 июля 1999 г. № 451; Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359; Указ Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 124; от 22 мая 2006 г. № 333)<sup>41</sup>.

3) В Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в редакции законов Республики Беларусь от 4 января 2002 г., от 1 ноября 2004 г., от 2 ноября 2005 г.) (далее – Закон о правовых актах)<sup>42</sup>.

Данные нормативные акты во многом дублируют друг друга. А в сумме получается следующее.

**«Обнародованием нормативного правового акта»** считается его *«доведение до всеобщего сведения путем опубликования в печати, распространения по телевидению, радио, через другие средства массовой информации или иные общедоступные средства коммуникации»*. Что открывает для муниципалитетов широкий выбор средств доведения своих решений до местного населения. И можно только пожалеть, что власть использует эти средства по минимуму.

<sup>39</sup> Рокецкий Л.Ю. Местное самоуправление – важнейшее звено системы управления в Российской Федерации// Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 21 Управление (государство и общество). 2005. № 2. С. 63.

<sup>40</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. ст. 888; 1999. № 28. ст. 786; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 117. 1/1873; 2006. № 37. 1/7305; 2006. № 86. 1/7598.

<sup>41</sup> Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. ст. 888; 1999. № 2. ст. 27; 1999. № 22. ст. 635; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/1; 2003. № 92. 1/4856; 2006. № 37. 1/7306; 2006. № 86. 1/7600.

<sup>42</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136; 2002. № 7. 2/830; 2004. № 175. 2/1070, 2005. № 179. 2/1152.

Среди указанных средств хотелось бы отметить в качестве самого универсального – электронные базы и печатные публикации Национального центра правовой информации Республики Беларусь, которому белорусское законодательство отводит заглавную роль в распространение правовых актов, в то числе решений муниципалитетов. В названном центре концентрируются нормативная правовая информация. Оттуда же, как из шаблонного источника, она распространяется. Можно сказать, что данный центр и его региональные структуры в значительной степени облегчают задачу местных органов управления и самоуправления по обнародованию принятых решений.

Статья 7 Закона о правовых актах среди «основных принципов нормотворческой деятельности» гласность почему-то не упоминает. Она (видимо, в качестве дополнительного принципа) нашла свое обособленное отражение в статье 8 данного Закона, где сказано, что гласность в деятельности нормотворческих органов (должностных лиц) обеспечивается:

- информированием граждан о деятельности нормотворческих органов (должностных лиц) и принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актах;
- вынесением на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение проекта нормативного правового акта. Но **только по решению** соответствующего нормотворческого органа (должностного лица);
- опубликованием нормативных правовых актов в официальных изданиях, других средствах массовой информации или доведением их до всеобщего сведения иными способами.

Кроме того, статья 43 Закона о правовых актах предусматривает публикацию в печати программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов, а также направление их для сведения в заинтересованные государственные органы (организации). Что можно считать еще одной льготой предоставленной государством своим структурам и чиновникам.

Опубликование нормативных правовых актов областных и Минского городского Советов депутатов, областных и Минского городского исполнительных комитетов, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов базового уровня регламентировано в одном ряду с актами законодательства. А вот решения иных органов местного управления и самоуправления первичного уровня зачастую остаются вне поля зрения белорусского законодателя. Что делает их опубликование не таким обязательным, как следовало бы на основании текста Конституции.

Более того, президентское Положение допускает в отношении актов местных органов такую формулировку: *«могут быть официально опубликованы после включения их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь»*.

В итоге общереспубликанский закон найти проще, чем решение райисполкома. А решения органов общественного самоуправления граждан, не входящий в руководство этих органов, вряд ли достанет.

Не обошлось и без «тайнописи», поскольку в соответствии с нашим законодательством *«не подлежат опубликованию правовые акты или их отдельные положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения, если иное не предусмотрено законодательством»*. Решение о том, что правовой акт или его отдельные положения не подлежат публикации, принимается тем, кто издает соответствующий акт или уполномоченным на такое дело должностным лицом. То есть самими муниципальными органами, не связанными никакими обязательствами перед местным населением.

Немаловажен тот факт, что законодательство Беларуси делит публикации правовых актов на официальные и неофициальные.

**Официальным опубликованием** решений местных органов является доведение правовых актов до всеобщего сведения путем воспроизведения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками в:

- издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии;

- периодических печатных изданиях, определяемых областными и Минским городским Советами депутатов, областными и Минским городским исполнительными комитетами.

Официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется на том государственном языке, на котором они приняты (изданы). Опубликование нормативного правового акта на других языках допускается только при наличии его официального перевода на соответствующий язык, утвержденного соответствующим государственным органом (должностным лицом) в порядке, установленном для принятия (издания) этого акта.

Такое правило привело к тотальному отсутствию официальных текстов на белорусском языке и вряд ли разделяется той частью населения, которая предпочитает пользоваться национальным языком.

Муниципалитеты должны самостоятельно направлять свои решения для официального опубликования. А СМИ, уполномоченные осуществлять официальные публикации, обязаны это делать в пятидневный срок со дня получения соответствующих документов.

Официальное опубликование обычно означает вступление нормативного акта в силу. Но ненормативные решения муниципальных органов вступают в силу со дня их принятия или в иной срок, установленный муниципалитетом. Лишь бы муниципальный акт включили в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. И только нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу исключительно после их официального опубликования.

С официальными публикациями в нашей стране связаны не только сроки вступления правовых актов в силу, но и все последующие неофициальные публикации, которые могут осуществляться только при наличии соответствующей лицензии, выданной Министерством юстиции. Причем неофициальная публикация возможна только после официальной и должна целиком соответствовать последней.

Опубликование нормативного акта белорусское законодательство дополняет вспомогательными методами гласности, которые для многих граждан не менее важны, чем само опубликование. Это:

- **толкование** принятых норм, осуществляемое в случае обнаружения неясностей, различий и противоречий в содержании правовых норм или в практике их применения. Истолковать собственное решение может как сам муниципальный орган, так и другой орган, которому это поручил издатель акта. При толковании нормативного правового акта объясняется или уточняется содержание его правовых норм, определяется их место в законодательстве, а также функциональные и иные связи с другими нормами, регулирующими различные аспекты одного и того же вида общественных отношений. Толкование не должно вносить изменений и (или) дополнений в толкуемый акт;

- своевременное доведение содержания принятых актов до сведения исполнителей;

- публичное разъяснение содержания акта, издание комментариев, практических пособий;

- издание сборников и собраний нормативных правовых актов.

Как отмечалось выше, в Национальном реестре публикуются только акты Советов областного и базового уровней, что касается актов Советов первичного уровня, то они должны публиковаться в периодических печатных изданиях определяемых Советами.

В настоящее время вступление правовых актов в силу связано в ряде случаев со временем их включения в Национальный реестр. Нормативные правовые акты местных Советов депутатов вступают в силу со дня включения их в Национальный реестр, если в этих актах не установлен иной срок.

Согласно законодательству, акты органов местного самоуправления подлежат обязательному официальному опубликованию после включения их в Национальный реестр.

Нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, вступают в силу только после их официального опубликования.

Гораздо сложнее обстоит дело с актами Советов, правовой статус которых определяется как ненормативные.

Речь идет о протоколах и распоряжениях. С ними нельзя ознакомиться в ЭБДПИ. Однако как они разрабатываются, какие к ним предъявляются требования, где они должны быть опубликованы, и в какой срок, могут ли заинтересованные лица принять участие в подготовке их

проектов? На эти и многие другие вопросы ответов в законодательстве нет. Представляется, что все эти вопросы должны быть закреплены в Законе о местном самоуправлении или регламенте Советов.

Полагаем также, что назрела необходимость в разработке проекта Закона «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности органов местного самоуправления». Это позволит систематизировать правовую базу для обеспечения открытости их работы. На сегодняшний день только в отношении нормативных правовых актов Советов на законодательном уровне определены вопросы о предоставлении их для ознакомления, о доступе к ним всех заинтересованных, об их официальном опубликовании. Что касается всех других актов или любой другой информации об их деятельности, то здесь существуют неопределенность и правовые пробелы.

В качестве примера могут быть использованы решения, принятые в Российской Федерации на уровне органов исполнительной власти. Так, в Российской Федерации вопросы доступа к информации о деятельности, например, органов исполнительной власти регулируются постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с указанным актом федеральным органам исполнительной власти поручено обеспечить доступ граждан и организаций к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В Калининградской области в 2002 г. принят Закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области», который устанавливает принцип открытости и общедоступности информации, способы ее предоставления, возможности участия в заседаниях и получения необходимой информации.

Шведский Закон о свободе печати устанавливает принцип свободного доступа к официальным документам. Согласно этому принципу каждый шведский гражданин может иметь доступ практически ко всем документам правительственных или коммунальных учреждений. Это правило было введено еще в первом законе о свободе печати 1766 г.

Указанный принцип дает любому, в том числе и иностранцу, право обращаться в правительственные или коммунальные учреждения за разрешением ознакомиться с любым хранящимся в его архивах документом, независимо от того, касается этот документ его лично или нет. По закону должностные лица обязаны предоставить такую возможность и даже, если это технически осуществимо, снабдить его копиями запрошенного документа. Все исключения из общего положения о доступе к документам подробно регламентированы Законом о секретности 1980 г. Любой документ, который по закону о секретности не относится к секретным, доступен общественности.

Право доступа к информации ревностно охраняется не только самими средствами массовой информации, но и парламентским омбудсманом. По



традиции парламентский омбудсман считает одной из главных своих обязанностей следить за осуществлением и применением этого права.

Отказ в удовлетворении запроса ознакомиться с официальным документом можно обжаловать в Верховный административный суд, который является высшей апелляционной инстанцией в данной сфере<sup>43</sup>.

В соответствии с принятым федеральным законом «О свободе информации» американцы могут запрашивать копии документов, которые издают различные федеральные властные структуры, департаменты, армия. Историки, журналисты, частные компании, общественные объединения и рядовые граждане пользуются этим законом для изучения документов, которые в противном случае хранились бы в тайне. Аналогичные законы приняты на уровне штатов. «Закон о свободе информации», считает Бернард Фенстервальд III, специализирующийся в данной области адвокат, дает американцам более широкий доступ к информации о мероприятиях и действиях правительства США. Он держит американцев в курсе дела»<sup>44</sup>.

Этот важный Закон помог гражданам обнародовать документы о событиях, с которыми американцы хотят лучше познакомиться. Например, об убийстве Джона Ф.Кеннеди в 1963 г. и о случившейся в 1986 г. трагической аварии космического корабля «Челленджер». Сегодня благодаря Интернету получать информации подобного рода стало гораздо легче. Многие документы в электронной версии представляют общественные объединения и государственные учреждения.

По Закону о свободе информации федеральные учреждения могут взимать с лиц, направляющих запросы, разумную плату, покрывающую затраты на поиск и копирование документов, однако в ряде случаев такая услуга предоставляется бесплатно. Люди не обязаны указывать, зачем им нужны запрашиваемые документы, к числу которых могут относиться печатные и электронные материалы, записи на магнитной ленте, карты и фотографии. Кроме того, американцы могут прочитать о предлагаемых Федеральными учреждениями правилах и нормах, прежде чем те будут приняты в издаваемом каждый рабочий день «Федерал реджистер».

Федеральные структуры обязаны публиковать в «Федерал реджистер» извещения о некоторых важных политических вопросах, и по закону любой человек может высказать замечания по предлагаемым изменениям в политике. Как правило, замечания делаются в письменном виде, но часто есть возможность электронной почты или лично в ходе публичных слушаний.

Каждое уведомление в «Федерал реджистер» дает гражданам подробные инструкции о том, как высказать свои замечания, обычно в течение 30-90 дней. Предложения и критику игнорировать нельзя. Когда

---

<sup>43</sup> Общие данные о Швеции. Издание Шведского Института, ноябрь 1996 года

<sup>44</sup> Эллиен М. Кац «Прозрачность в системе власти. Как американские граждане влияют на государственную политику//[www.usia.gov.usis.html](http://www.usia.gov.usis.html).

впоследствии в «Федерал реджистер» публикуются окончательные нормативные документы, ведомства обязаны комментировать поступившие от общественности замечания и охарактеризовать изменения, внесенные в порядке реагирования на них<sup>45</sup>.

В Беларуси идея использования современных информационных и компьютерных технологий в правовой сфере впервые была сформулирована в Концепции судебно-правовой реформы в 1992 г. Дальнейшее развитие она получила в Указе Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1999 г. № 195 «О некоторых вопросах информатизации в Республике Беларусь»<sup>46</sup>, которым была утверждена Концепция государственной политики в области информатизации. Из положений данной Концепции вытекает, что одной из основных целей правовой информатизации Беларуси является формирование государственной системы правовой информации, в том числе упорядочение всего массива законодательства. Концепция стала основой для определения направлений деятельности государственных органов по становлению информационного общества в республике, ее вхождению в мировое информационное пространство, формированию и реализации государственной политики в области информатизации, успешному выполнению смежных государственных программ и созданию единой системы информатизации.

В своем выступлении на всемирном саммите по информационному обществу, состоявшемся 11 декабря 2003 г. в Женеве, Президент Республики Беларусь особо подчеркнул, что развитие и широкое применение информационных технологий являются основой для формирования качественно нового уровня жизни людей. Нет сомнений в том, что качественное национальное законодательство является его неотъемлемой составляющей. Одним из основных направлений процессов информатизации в Республике Беларусь выступает информатизация правовой системы общества. В этой связи, безусловно, правы те авторы, которые отмечают, что основной целью правовой информатизации является создание новой сферы информационного пространства, основанной на внедрении и использовании передовых компьютерных технологий для наиболее полного удовлетворения потребностей граждан в правовой информации.<sup>47</sup>

Информационные технологии играют немаловажную роль в демократизации доступа к праву. Нужно отметить, что доступ к праву, например, во Франции признан важнейшим правом гражданина в административной сфере. 6 января 1978 г. во Франции был принят Закон

---

<sup>45</sup> Эллен М. Кац Там же.

<sup>46</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 28. 1/231.

<sup>47</sup> Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Славин Б.С., Шилович А.С. Роль и перспективы правовой информатизации в развитии правовой системы общества// Проблемы правовой информатизации. Выпуск 5, 2002 г. С. 14; Василевич Г.А. Информационные технологии в Республике Беларусь: правовые реалии и перспективы// Проблемы правовой информатизации. 2005. № 2. С. 12.

об информатике, картотеках и свободном использовании информации, по которому была создана Национальная комиссия по информатике и информационной свободе. В этом Законе отдельная глава посвящена осуществлению права доступа к информации, обработанной автоматически. В настоящее время действует декрет от 7 августа 2002 г. о публичной службе распространения права через Интернет<sup>48</sup>. В июне 2001 г. Федеральное Правительство Австрии приняло решение о реализации проекта, обеспечивающего значительное расширение использования информационных технологий при осуществлении правотворческого процесса. Результатом реализации данного проекта должен стать перевод законотворческого процесса на электронную основу, т.е. в перспективе бумажные носители информации будут исключены. Под руководством Министерства юстиции Италии был создан единый портал государственных органов, который объединяет в себе сайты различных органов власти и управления, судебных органов и позволяет осуществлять информационный поиск информации всем гражданам, независимо от уровня юридической подготовки. Портал объединяет более 80 000 документов.<sup>49</sup>

В Республике Беларусь также предпринимаются определенные меры для обеспечения широко доступа к информации о деятельности государственных органов, в том числе и Советов. Так, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 609 создан Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь<sup>50</sup>.

На основе отработанной в Национальном центре правовой информации технологии формирования и ведения Эталонного банка данных правовых актов (содержит более 60 000 правовых актов) дополнительно созданы различные банки данных правовой информации, среди которых:

компьютерный банк данных проектов законов (включает проекты законов и сопроводительные документы к ним);

банк данных «Международные договоры» (включает международные договоры (соглашения, конвенции), участницей которых является Республика Беларусь; правовые акты, принимаемые в рамках Союза Беларуси и России, а также СНГ и других межгосударственных образований);

банк данных решений местных органов управления (содержит решения областных Советов и соответствующих областных исполнительных комитетов, а также Мингорсовета и Минисполкома);

---

<sup>48</sup> Э.В.Талапина «Становление информационного общества во Франции»// Государство и право. 2004. № 7. С. 70.

<sup>49</sup> Более подробно о достижениях в сфере правовой информатизации в европейских странах см.: Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Лосев С.С. «Информационные технологии в праве – возможности влияния общеевропейских процессов на развитие правовой информатизации в Республике Беларусь// Проблемы правовой информатизации. Выпуск 4. 2001. С. 156-165.

<sup>50</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 142. 1/4231.

банк данных «Распоряжения Президента Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь»;

банк данных «Распоряжения Правительства и Премьер-министра Республики Беларусь»;

банк данных судебной практики (включает акты Конституционного Суда Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь).

Кроме того, в соответствии с инициативой Главы государства и по поручению Администрации Президента Республики Беларусь в середине 2005 г. создан специализированный банк данных правовой информации, содержащий более 100 нормативных актов Республики Беларусь в сфере бизнеса, внешнеэкономической деятельности и инвестиционной политики (БД БИЗНЕС). Этот банк разработан НЦПИ при участии Министерства иностранных дел, Министерства экономики, Министерства юстиции, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь и предназначен для белорусских и иностранных предпринимателей, инвесторов и других физических и юридических лиц, заинтересованных в ведении бизнеса и иных видов хозяйственной деятельности на территории Республики Беларусь. В 2005-2006 гг. НЦПИ планирует создать англоязычную версию указанного банка данных.

В настоящее время в НЦПИ ведутся работы по созданию единого комплекса банков данных правовой информации с усовершенствованной поисковой стратегией для обеспечения деятельности государственных органов<sup>51</sup>. Реальными предпосылками для формирования указанного банка стали непрерывные работы по совершенствованию ЭБДПИ, Единого правового классификатора, а также развитие информационно-поисковых языков, обновление технологии обработки правовой информации и создание информационно-поисковых систем.

Кроме того, согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 № 4 «О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь»<sup>52</sup> к официальному опубликованию наряду с размещением правовых актов в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, соответствующих периодических печатных изданиях отнесено их размещение в электронной версии Национального реестра.

Однако слабость материально-технической базы Советов не позволяют активно использовать указанный информационный ресурс для выполнения конституционных требований о предоставлении каждому необходимой информации. Ограничено в этой связи и взаимодействие Советов и Национального центра правовой информации.

---

<sup>51</sup> Латушкин С.П., Михайленко С.Г. «О создании единого комплекса банков данных правовой информации»// Проблемы правовой информатизации. 2005. № 2. С. 41-44.

<sup>52</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 37. 1/7305.

## **Роль идеологической работы в информировании населения**

Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 20 февраля 2004 г. № 111 «О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь»<sup>53</sup> одним из основных направлений идеологической работы является информирование граждан. В этих целях созданы соответствующие организационные, методологические и правовые предпосылки.

Так, в названном документе установлено, что руководители государственных и иных организаций Республики Беларусь несут персональную ответственность за состояние идеологической работы в коллективах работников. А непосредственная организация этой работы в данных коллективах возложена на одного из заместителей руководителя.

И это лишь низовое (первичное) звено. Над указанными идеологами выстроена целая административная пирамида:

- главное идеологическое управление Администрации Президента;
- управления идеологической работы в облисполкомах и Минском горисполкоме (до 15 работников в каждом);
- отделы идеологической работы горисполкома, райисполкома (от 3 до 6 штатных идеологов в зависимости от величины города (района));
- отделы идеологической работы местной администрации района в городе (по 4 работника в каждом).

Определен особый порядок назначения на указанные должности. Так, назначение на должность (возложение функций по организации идеологической работы) и освобождение от должностей начальников управлений идеологической работы облисполкомов (Минского горисполкома), руководителей (главных редакторов) государственных республиканских средств массовой информации, за исключением назначаемых Президентом, государственных местных средств массовой информации, учредителями которых являются облисполкомы (Минский горисполком), учреждениях, обеспечивающих получение высшего и послевузовского образования, согласовываются с Администрацией Президента Республики Беларусь. А заведующих отделами идеологической работы горисполкомов, райисполкомов, местных администраций районов в городах, руководителей (главных редакторов) государственных местных средств массовой информации, учредителями которых являются горисполкомы, райисполкомы и местные администрации районов в городах, заместителей руководителей, организующих идеологическую работу в государственных и иных организациях с численностью работников 1000 и более человек, учреждениях, обеспечивающих получение профессионально-технического или среднего специального образования, согласовываются с облисполкомами (Минским горисполкомом). С соответствующими

---

<sup>53</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 35. 1/5358.

горисполкомами, райисполкомами и местными администрациями районов в городах согласовываются идеологи иных, более низких или более мелких организаций.

Одновременно в стенах Академии управления при Президенте Республики Беларусь было организовано обучение, подготовка, переподготовка и повышение квалификации идеологических кадров, методическое обеспечение высших учебных заведений, отраслевых и областных институтов повышения квалификации по вопросам идеологии белорусского государства.

А помимо «штатных идеологов» создана еще и система для осуществления сверхштатной идеологической работы, которую осуществляют республиканские информационно-пропагандистские группы, ранее называвшиеся «информационно-консультативными».

В данный момент деятельность таких групп регулируется Указом Президента от 16 июня 2003 г. № 254 «О деятельности информационно-пропагандистских групп и об участии руководителей республиканских и местных государственных органов и иных государственных организаций в идеологической работе» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 29 августа 2003 г. № 369, от 10 сентября 2004 г. № 439, от 10 июня 2005 г. № 269)<sup>54</sup>.

По мнению Президента, эти группы нужны для *«реализации конституционного права граждан на получение полной и достоверной информации о деятельности государственных органов, иных организаций, о политической, экономической, культурной и международной жизни, а также для компетентного разъяснения населению Республики Беларусь государственной политики и обеспечения активного участия граждан в ее реализации, изучения общественного мнения и оказания практической помощи местным исполнительным и распорядительным органам в решении общественно значимых проблем»*.

В состав групп включено самое высокое руководство страны, которое в рамках единых дней информирования населения (третий четверг каждого месяца) выезжает на места для агитации и пропаганды по тематике, определяемой Администрацией Президента.

Руководители групп вправе привлекать к участию в «единых днях информирования населения» любых местных клерков. В любом случае местная власть ставится в известность о предстоящем приезде идеологов из центра не позднее чем за десять дней до проведения мероприятий, а также о датах и темах планируемых выступлений членов республиканских информационно-пропагандистских групп на территориях соответствующих административно-территориальных единиц. Поскольку именно муниципальные руководители должны обеспечить организацию

---

<sup>54</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 69. 1/4692; 2003. № 100. 1/4878; 2004. № 143 1/5846; 2005. № 94. 1/6539.

идеологических мероприятий и их освещение местными СМИ, а также предоставить командированным пропагандистам справочные материалы о социально-экономическом развитии своего региона.

Те же группы являются и «оком государевым», ибо *«при необходимости оперативно докладывают Главе государства о проблемах населения, не решаемых на местах»*, т.е. заявления, предложения, жалобы граждан, по которым даны разъяснения во время выступлений членов информационно-пропагандистских групп, не подлежат обязательному рассмотрению.

Группы рангом ниже (территориальные) организованы и на местах – решениями соответствующих исполкомов. Правительство организовало еще и отраслевые информационно-пропагандистские группы для разъяснения в коллективах работников государственной внутренней и внешней политики, а также для информирования по экономическим вопросам, в том числе о развитии отрасли.

А руководителям всех государственных органов предписано:

- активно участвовать в работе республиканских, отраслевых и территориальных информационно-пропагандистских групп;
- проводить "прямые телефонные линии" с населением;
- выступать в государственных республиканских и местных СМИ с сообщением о деятельности возглавляемых ими государственных органов;
- организовывать в нерабочее время выступления лекторов республиканского общественного объединения "Белорусское общество "Знание" в своих коллективах;
- регулярно направлять идеологические кадры на курсы и семинары, организуемые Академией управления при Президенте Республики Беларусь, для повышения их квалификации.

Нельзя отрицать тот факт, что в рамках данного направления многое удалось уже сделать, улучшились механизмы политического, правового образования и просвещения граждан. Казалось бы, белорусский народ должен стать самым информированным, самым просвещенным на постсоветском пространстве, ведь фактически налажен открытый диалог представителей государственных структур различного уровня с населением. Однако, формальный, излишне заорганизованный (принудительный) в некоторых случаях на местах подход к реализации обозначенных задач выхолащивает первоначальную идею Главы государства о широкой гласности в работе государственного аппарата.

В идеологической работе необходимо сочетать компетентность и государственное мышление, высокий профессиональный уровень и моральные качества. Формализм, равно как и какой-либо фанатизм, здесь недопустимы.

Идеологическая работа не должна быть сведена к разовым кампаниям "по промывке мозгов" накануне каких-либо политических мероприятий. Речь должна идти о реальной работе с конкретным

человеком, членом общества, гражданином, его проблемами, насущными заботами, его пониманием происходящего в стране и мире.

### **Разъяснительная работа на местах**

Белорусское законодательство возлагает на органы местного управления и самоуправления не только идеологическую работу с населением, но еще и «рутинную» разъяснительную работу по проблемам более приземленным. В частности помимо уже упомянутого разъяснения законодательства мы обнаружили в законах следующие обязанности местных властей:

- справочная работа по вопросам социального, бытового, жилищно-коммунального и иного обслуживания населения в целях обеспечения соблюдения централизованно установленных социальных стандартов;

- выступление в СМИ по актуальным и повседневным темам, а также утверждение и поддержка средств массовой информации для ликвидации информационного вакуума в соответствующей местности.

В ряде случаев муниципальные органы призваны действовать в качестве системы экстренного оповещения.

Для примера возьмем статью 10 Закона о местном управлении. Одна из норм данной статьи разъясняет председателю исполкома, как он должен действовать в случаях стихийных бедствий, аварий, катастроф.

Его первоочередная задача обеспечить спасение людей. В том числе путем молниеносного распространения сообщений о чрезвычайных происшествиях (подачи соответствующего сигнала).

*«Сельсовет или контора для выдачи справок»* - название одной из публикаций в областной газете. Заголовок показательный. Местные органы хотели бы управлять, но большей частью составляют и выдают справки.

С обывательской точки зрения, это хорошо, когда за неимением лучшего «справочного бюро» или иного «источника информации», «местом для справок» и «центром просвещения» становятся органы местной власти. Но по здравому размышлению мы приходим к выводу, что правдивость возможна только при отсутствии ангажированности. Когда же создается симбиоз управления и информирования при доминировании первой составляющей, то любая информация, исходящая из государственных органов, становится средством управления массами, а не источником их непосредственного участия в решении вопросов государства и общества.

Поэтому гласность, на наш взгляд, в любой стране развита в той же степени, в какой она адекватно отражена в законодательстве, соответствующим образом реализована на практике, а также как разделена сфера полномочий между четвертой властью (то есть СМИ) и тремя другими властями, прописанными в нашей Конституции (законодательной, исполнительной и судебной).



В этой связи представляет интерес опыт работы Самарской Губернской Думы<sup>55</sup>. На заседании указанного органа в августе 2004 года была рассмотрена концепция информационной деятельности Думы. В марте 2005 года на Совете представительных органов местного самоуправления при Губернской Думе была разработана и принята концепция информационного взаимодействия Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований.

В августе 2004 года на расширенном заседании редакционного Совета с участием председателя Самарской Губернской Думы рассмотрены предложения по совершенствованию сайта Думы в сети Интернет и преобразованию его портал Самарской Губернской Думы и представительных органов местного самоуправления. Утвержден состав редакционного Совета сайта Думы, концепция разработки Интернет-портала, который реализуется в текущем году.

С целью разъяснения и пропаганды федерального и областного законодательства Самарская Губернская Дума заключила договор с юридическим факультетом Самарского государственного университета о проведении приемов населения юристами Думы и студентами университета. Перед приемом публикуется объявление в печатных и электронных СМИ, размещается сайте Думы в Интернете. Только за 2005 г. принято более тысячи человек.

Проводятся ежемесячно Дни Самарской Губернской Думы в муниципальных образованиях, организуется прием населения по разъяснению федерального и областного законодательства. В этих приемах участвуют как юристы, так и специалисты федеральных (регистрационная палата, земельный комитет и т.д.) и областных структур (БТИ и т.д.), гражданского общества (нотариальная палата, палата адвокатов, союз юристов).

В Самарской Губернской Думе разработано положение об организации конкурса «Библиотека — центр правовой информации».

Цель конкурса – посредством организации встреч с депутатами всех уровней, юристами, практическими работниками разъяснять и пропагандировать федеральное и областное законодательство среди населения области. В ответ на содействие библиотечных работников в организации правового просвещения населения (а в области 836 муниципальных и 17 библиотек ведущих вузов) Дума взяла на себя обязательства по снабжению всех библиотек сборниками законов Самарской области, наиболее значимых федеральных законов, периодическими и тематическими сборниками, издаваемыми Думой, сборниками стенограмм думских слушаний, заседаний «круглых столов», семинаров, рабочих совещаний, заседаний и совещаний общественных формирований, действующих при Губернской Думе.

---

<sup>55</sup> Более подробно о работе Самарской Губернской Думы см. Интернет ресурсы.

Думается, что опыт Российской Федерации, а также иных зарубежных стран может быть в полной мере использован для совершенствования законодательства Республики Беларусь, а также форм и методов разъяснительной работы с населением. Это будет способствовать повышению авторитета муниципальных органов у населения, поможет реализации их полномочий, а также обеспечит открытость и гласность в информировании населения, что является важнейшим условием формирования гражданского общества и правового государства.

### **Дополнительные препятствия на пути распространения информации**

К дополнительным преградам на пути свободного распространения информации мы бы отнесли:

- двойную регистрацию СМИ (в качестве информационной и хозяйственной структуры) по Закону о печати;

- лицензирование (выдача специальных разрешений для осуществления) сбора и распространением информации о физических лицах с целью их знакомства, издательской, полиграфической и образовательной деятельности, а также распространения правовой информации, предусмотренное Декретом Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в редакции декретов от 3 мая 2004 г. № 2, от 14 октября 2004 г. № 9, от 8 ноября 2004 г. № 13, от 14 января 2005 г. № 2, от 9 марта 2005 г. № 3, от 18 июня 2005 г. № 7, от 9 сентября 2005 г. № 11, от 22 ноября 2005 г. № 15, от 8 декабря 2005 г. № 16)<sup>56</sup>;

- регистрацию информационных ресурсов, введенную с 1 июля 2001 года в качестве обязательной для государственных ресурсов и ресурсов, имеющих государственное значение, и (пока что) добровольной для иной информации Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2000 г. № 1344 (в редакции постановления Совмина от 23 января 2004 г. № 69)<sup>57</sup>. Правда, информация об информационных ресурсах, включенных в Государственный регистр информационных ресурсов, подлежит опубликованию в информационном бюллетене (каталоге) информационных ресурсов Республики Беларусь, издание которого осуществляет Национальная академия наук Беларуси. Кроме того, по письменному запросу юридических и физических лиц НИРУП "ИППС" может представлять с согласия собственника ресурсов (уполномоченного

<sup>56</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 79. 1/4779; 2004. № 71. 1/5490; 2004. № 161. 1/5931; 2004. № 176. 1/5987; 2005. № 7. 1/6166; 2005. № 40. 1/6300; 2005. № 103. 1/6560; 2005. № 142. 1/6770; 2005. № 193. 1/6990.

<sup>57</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 84. 5/3953; 2004. № 18. 5/13724.

ими лица) описание соответствующих информационных ресурсов всем желающим;

- превращение информации в товар в связи с тем, что многочисленные нормативные акты Республики Беларусь упоминают право местных органов и организаций на оказание платных информационных услуг и возмездную реализацию копий документов, содержащих необходимые гражданам сведения. Только государственным органам такая информация предоставляется, как правило, бесплатно.

### **§3. Информационное взаимодействие или реализация гласности в иных формах непосредственной демократии**

#### **Народные обсуждения**

Статья 15 Закона о местном управлении, посвященная регламенту местного Совета депутатов, предписывает включать в этот фундаментальный нормативный акт порядок организации предварительного обсуждения населением важных вопросов местного значения.

Иными словами, народные обсуждения на местном уровне целиком и полностью возложены на плечи местных Советов депутатов. А органы, имеющие реальные рычаги управления, как раз избавлены от участия в том, что принято называть «говорильней». Дескать, мы, представители исполнительной власти, занимаемся конкретным делом, а Советы пусть говорят, пусть советуют.

Но и Советы никто не ставит перед необходимостью проведения народных обсуждений. Все зависит от их доброй воли. Ведь в статье 17 Закона о местном управлении сказано:

*«Решения Совета по важным вопросам местного значения могут приниматься Советами и их органами после предварительного обсуждения этих вопросов населением в порядке, предусмотренном регламентом Совета».*

Подвох в каждом слове, но особенно красноречивы выражения «по важным вопросам» и «могут». Это означает одно - «как захотят» и «что сочтут важным».

А ведь обсуждение - это «спор, в котором рождается истина», самая творческая (креативная) форма гласности. И поскольку «живое творчество масс» отдано на откуп представительным органам - от него остаются лишь эфемерные представления (виртуальность в чистом виде).

Думается, что такие обсуждения предусмотрены у нас в качестве аварийного клапана, чтобы в случае необходимости можно было выпустить накопившееся возмущение простых граждан. «Открывать клапан» согласно закону поручено Президиумам местных Советов депутатов. Именно они *«организуют обсуждение гражданами проектов решений Совета, иных важнейших вопросов местного значения;*

*обеспечивают широкое участие трудовых коллективов, общественных объединений и граждан в разработке, принятии и реализации решений по вопросам местного значения».*

Увы, белорусскому электорату клапан требуется не часто. Поэтому местные обсуждения являются абсолютно невостребованными в большинстве административно-территориальных единиц Беларуси. Не по этой ли причине незаслуженно забыт Закон Республики Беларусь от 2 февраля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Белорусской ССР»<sup>58</sup>? Согласно статье 2 указанного Закона *решения по важным вопросам местного значения, затрагивающим интересы населения, проживающего на соответствующей территории, принимаются областными, районными, городскими, районными в городах, поселковыми, сельскими Советами народных депутатов и их исполнительными комитетами после предварительного обсуждения этих вопросов населением.* Такие обсуждения осуществляются на основе широкой гласности, расходы, связанные с их проведением производятся за счет государства.

Несомненный интерес в этой связи имеет опыт Российской Федерации. Так, например, областная Дума Калининградской области приняла 29 апреля 2004 г. специальный Закон «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения». Согласно этому Закону на общественное обсуждение могут быть вынесены находящиеся на рассмотрении в Калининградской областной Думе либо подготовленные к внесению в Калининградскую областную Думу проекты законов Калининградской области, принятие которых затрагивает интересы значительного числа граждан, либо наиболее важные положения таких законопроектов. Инициировать общественное обсуждение может как сама Дума, так и глава администрации, зарегистрированные общественные объединения, а также группа граждан Российской Федерации численностью не менее тысячи человек, постоянно проживающих в Калининградской области. Для организации проведения общественного обсуждения рассмотрения и обобщения, поступивших от участников общественного обсуждения предложений создается оргкомитет общественного обсуждения, который и готовит итоговое заключение по результатам общественного обсуждения.

В итоговом заключении указываются предмет общественного обсуждения, его инициатор, число поступивших в оргкомитет индивидуальных и коллективных предложений, данные, полученные в результате статистической обработки поступивших предложений, сведения о проведении экспертиз, основные результаты общественного обсуждения, и, наконец, выводы оргкомитета общественного обсуждения и рекомендации органам государственной власти.

---

<sup>58</sup> Собрание законов Белорусской ССР. 1988. № 4, ст.55.

Глава администрации Калининградской области и Калининградская областная Дума обязаны рассмотреть итоговое заключение по результатам общественного обсуждения. Дума принимает постановление о результатах рассмотрения в месячный срок с момента направления итогового заключения, которое подлежит опубликованию в течение 15 дней с момента принятия решения.

В Калининградской области на «суд» общественности выносятся не только законопроекты. Так, например, решением от 23 июня 2004 г. № 72 Светловского окружного Совета депутатов утверждено Положение о порядке проведения на территории МО «Светловский городской округ» общественного обсуждения объектов государственной экологической экспертизы. Юридические или физические лица, деятельность которых способна оказать воздействие на окружающую природную среду, обязаны обеспечивать доступ общественности к окончательному варианту материалов по оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности. В решении регламентируется специальная процедура, позволяющая реализовать право общественности участвовать в обсуждении объектов государственной экологической экспертизы, в частности способ информирования общественности о месте, времени и форме проведения общественного обсуждения, список участников общественного обсуждения, вопросы, предлагаемые для рассмотрения и т. д.

Думается, что аналогичные решения в рамках законодательства Республики Беларусь, в том числе и подготовка новой редакции Закона Республики Беларусь от 2 февраля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Белорусской ССР» способствовали бы не только активизации общественных инициатив, развитию открытости и гласности, но и значительно повлияли бы на качество принимаемых решений на местном уровне.

## Собрания граждан

Методом, равнозначным обсуждению являются собрания граждан, поскольку не все собравшиеся приходят «просто послушать». Некоторые идут высказаться или начинают высказываться под впечатлением услышанного.

Народные собрания были легализованы в статье 28 Закона о местном управлении. В последующем был издан специальный Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. «О республиканских и местных собраниях» (далее - Закон о собраниях)

Согласно этим законам **собрание** (в том числе собрание уполномоченных) - это базовая форма непосредственного (прямого)

участия граждан в управлении делами общества и государства **или** совместное присутствие группы граждан, собравшихся для публичного обсуждения и решения вопросов местной жизни.

Как видно, закон однозначно уравнивает собрание и обсуждение, хотя они как форма и содержание не только качественно отличаются друг от друга, но и могут не совпадать по месту и времени. Так как бывают собрания, где выслушивают заранее подготовленную информацию и ничего не обсуждают, и бывают обсуждения (например, в средствах массовой информации), когда людей специально не собирают, а их мнения аккумулируют и сопоставляют иными способами.

Местные собрания поручено созывать соответствующим Советам депутатов, исполнительным (распорядительным) органам и органам территориального общественного самоуправления **по мере необходимости**. Сами граждане, если их не меньше 10 процентов от числа постоянно проживающих на соответствующей территории, тоже могут инициировать местное собрание. Но дальше инициирования их законные правомочия не простираются, поскольку непосредственный созыв (вся оргработа) – прерогатива указанных местных органов.

Для подготовки собрания по предложению инициатора его созыва может создаваться инициативная группа либо образовываться организационный комитет во главе с председателем.

Интересно, что статья 11 Закона о собраниях не привязывает эти мероприятия ни к территориальным, ни к административно-территориальным единицам. Местные собрания могут проводиться на территории административно-территориальной единицы **или ее части** (микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т.п.).

Нормы представительства и порядок избрания уполномоченных для участия в собрании устанавливаются инициатором собрания. Местное собрание правомочно, если в нем принимает участие не менее четверти граждан, достигших восемнадцати лет и постоянно проживающих на данной территории, или не менее двух третей уполномоченных, как на республиканских собраниях. С правом совещательного голоса в собрании могут участвовать представители государственных органов, предприятий, организаций и учреждений.

В 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 решению суда в местах принудительного лечения, а также лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения - содержание под стражей.

Участники собрания вправе обсуждать любые вопросы республиканского и местного значения, вносить по ним предложения или принимать рекомендации (даже Президенту и Правительству).

В соответствии с Законом о собраниях к их компетенции относятся:

- рассмотрение вопросов, отнесенных к ведению органов местного управления и самоуправления, внесение по ним предложений, в том числе по установлению местных налогов и сборов;
- обсуждение проектов решений местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов по вопросам местного значения в экономической, социальной и культурной областях;
- оценка деятельности органов местного управления и самоуправления;
- внесение предложений по вопросам повестки дня сессий местных Советов депутатов, заседаний местных исполнительных и распорядительных органов;
- рассмотрение предложений о наименовании и переименовании населенных пунктов и их составных частей и принятие по ним рекомендаций;
- обсуждение мер по укреплению (охране) общественного порядка;
- рассмотрение проектов планов развития и застройки соответствующих территорий, рационального использования природных ресурсов;
- принятие решений об учреждении и упразднении органов территориального общественного самоуправления, избрании членов и утверждении уставов этих органов;
- избрание уполномоченных участвовать в республиканском собрании;
- обсуждение других вопросов, в том числе республиканского значения, затрагивающих интересы граждан соответствующей территории.

Собрание вправе обращаться в государственные органы, на предприятия, в организации, учреждения и объединения, которые обязаны в установленном порядке рассмотреть эти обращения и о принятых по ним решениях информировать граждан, проживающих на соответствующей территории.

Вызывает недоумение только то, что «свет гласности» в ходе работы собраний в Законе о местном управлении нигде не предусмотрен. То ли предполагали, что пришедшие на собрание сами все разгласят, то ли информационное освещение собраний выпустили из виду при подготовке Закона о местном управлении, то ли специально допустили возможность собраний тихих и неприметных для формального соблюдения демократических процедур.

Это упущение попытались восполнить в Законе о собраниях, где записали:

*«Решение о созыве местного собрания, нормах представительства и порядке избрания уполномоченных для участия в местном собрании оформляется протоколом заседания организационного комитета или инициативной группы и доводится до сведения граждан, проживающих на соответствующей территории, не позднее чем за 15 дней до проведения*

*местного собрания с указанием времени, места его проведения и вопросов, выносимых для обсуждения».*

Да еще государственным органам предписали информировать граждан, проживающих на соответствующей территории, о решениях, принятых на основании обращений местных собраний граждан.

Такое уточнение – факт отрядный, свидетельствующий о том, что общий регресс гласности сопровождается и некоторыми попятными движениями в ее пользу.

### **Массовые мероприятия**

«Народная демократия», «Разгул социальных стихий», «Восстание масс», «Власть толпы»... Как только не называли социологи эпоху, начатую Великой Французской революцией и явившую свою всеокрушающую мощь в XX веке. А суть в том, что по мере развития либеральной демократии «народные бунты» перестали считаться, чем-то преступным и «всенародное возмущение» стало получать легальные формы для своего проявления.

И сегодня «массовые мероприятия» больше не считаются «дебошем черни», достойным жесткого подавления. Они – неотъемлемое право народа, необходимое для того, чтобы законным способом выразить свою волю власти предрежащим или хотя бы высказать свое отношение к происходящему.

Вопросы, связанные с подготовкой и проведением собраний, регулируются Законом Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции законов Республики Беларусь от 7 августа 2003 г., от 29 ноября 2003 г.) (далее – Закон о массовых мероприятиях)<sup>59</sup>. Нормы этого акта первоначально апробировались в виде декретного регулирования.

В Законе гарантирована только «свобода массовых мероприятий», которые ничего не нарушают - ни правопорядка, ни прав других граждан. А при гипертрофированном понимании правопорядка и придирчивом выискивании нарушенных прав, указанная свобода вообще невозможна.

Непосредственно к массовым мероприятиям Закон относит собрание, митинг, уличное шествие, демонстрацию, пикетирование. А лишённые политической окраски спортивные, культурно-массовое, иные зрелищные мероприятия, а также чисто религиозное мероприятие, проводимые в специально не предназначенных для этой цели местах под открытым небом либо в помещении рассматриваются отдельно.

Собрание по законодательству о массовых мероприятиях – это совместное присутствие граждан в заранее определенном месте под открытым небом либо в помещении в установленное время, собравшихся

---

<sup>59</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №.93. 2/982; 2003, № 136. 2/1002.



для коллективного обсуждения и решения вопросов, затрагивающих их интересы.

Это определение, отличающее от приведенного в предыдущем разделе, как бы намекает на иной характер подобных мероприятий. Мол, здесь собираются, руководствуясь «личными» интересами, а не общественными, как при республиканских и местных собраниях. Под действие Закона о массовых мероприятиях не попадают рассмотренные выше республиканские и местные собрания, созываемые властями, а также аналогичные им собрания трудовых коллективов, политических партий, профессиональных союзов, религиозных и иных организаций, проводимые в помещениях в соответствии с законодательством и уставами (положениями) указанных организаций.

Интересен тот факт, что мероприятия, проводимые по решению государственных органов в дни государственных праздников, праздничные дни и памятные даты, отмечаемые в Республике Беларусь, из-под действия законодательных ограничений вообще выведены. Они вне закона в соответствии с древним бюрократическим догматом, презюмирующим: «Власть всегда права, безвредна и справедлива во всех своих проявлениях, а потому не нуждается в законодательном регулировании собственной деятельности».

Конечно, данный догмат нигде явно не закреплен, но лучше было бы его искоренить – иначе произвол и волюнтаризм так и останутся безотказным орудием во взаимоотношениях с народом.

Теперь рассмотрим иные знаковые определения. Митинг по Закону – это массовое присутствие граждан в определенном месте под открытым небом, собравшихся для публичного обсуждения и выражения своего отношения к действиям (бездействию) лиц и организаций, событиям общественно-политической жизни, а также для решения вопросов, затрагивающих их интересы. А уличное шествие – организованное массовое движение группы граждан по пешеходной или проезжей части улицы (дороги), бульвара, проспекта, площади в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам или публичного выражения своих общественно-политических настроений либо протеста.

Среди шествий обособленно рассматриваются их ярчайшая форма – демонстрация. То есть, организованное массовое движение группы граждан по пешеходной или проезжей части улицы (дороги), бульвара, проспекта, площади, в том числе с использованием автотранспортных средств и иных средств передвижения, в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам или публичного выражения своих общественно-политических настроений либо протеста с использованием плакатов, транспарантов и иных средств.

Особняком, на правах самого малолюдного мероприятия стоит пикетирование – публичное выражение гражданином или группой граждан общественно-политических, групповых, личных и иных интересов либо протеста (без шествия), в том числе путем голодовки, по каким-либо

проблемам с использованием или без использования плакатов, транспарантов и иных средств.

Разобравшись с законодательными определениями понятий, изучим, какими способами Закон о массовых мероприятиях, на наш взгляд все-таки, сковывает их свободное проведение.

Организаторами мероприятия, в котором предполагается участие до 1000 человек, еще могут выступать простые граждане, постоянно проживающие на соответствующей территории, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие избирательным правом, которые принимают на себя письменное обязательство обеспечить соблюдение законодательства во время организованного ими мероприятия.

Если же предполагается участие свыше 1000 человек, то выступить организаторами могут только политические партии, профессиональные союзы и иные зарегистрированные в Республике Беларусь организации. Коротко говоря, простого гражданина белорусский Закон не только существенно ограничил в правах, но и косвенно объявил, неспособным провести масштабную оргработу. И, если так некорректно относится к гражданину Закон, то, как могут к нему относиться лица, призванные обеспечивать соблюдение такого Закона?! Ответ очевиден.

Организаторы должны заранее определить ответственных за организацию и проведение массового мероприятия. А эти ответственные обязаны письменно принять всю ответственность на себя. Но опять же возникает закономерный вопрос, а какова роль правоохранительных органов, почему на уровне закона их фактически освобождают от самой существенной части работы – выявления и наказания подлинных правонарушителей.

Трудно переоценить роль местных исполнительных и распорядительных органов в реализации права на массовое мероприятие, поскольку именно муниципальная администрация принимает решение по всем ключевым вопросам.

Письменное заявление о проведении массового мероприятия подается его организатором (организаторами) в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия за 15 дней до предполагаемой даты проведения. Если же массовое мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно-территориальных единиц либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1000 человек (для собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования) или 1500 человек (для иных массовых мероприятий), заявление подается в соответствующий областной (Минский городской) исполнительный комитет.

Руководитель местного исполнительного и распорядительного органа или его заместитель обязаны рассмотреть заявление и не позднее чем за пять дней до даты проведения в письменной форме сообщить его организатору (организаторам) о принятом решении. В решении должно

содержаться **разрешение или запрещение** проведения массового мероприятия, а также мотивы, по которым его проведение запрещено.

Решение руководителя местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителя о разрешении или запрещении проведения массового мероприятия принимается с учетом даты, места, времени его проведения, количества участников, погодных условий, оплаты расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия, и других обстоятельств, влияющих на обеспечение общественной безопасности, по согласованию с республиканскими органами государственного управления (их территориальными подразделениями), ответственными за обеспечение общественного порядка и безопасности.

Порядок оплаты расходов, связанных с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия, определяется решением местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого планируется проведение массового мероприятия.

При этом руководитель местного исполнительного и распорядительного органа или его заместитель при рассмотрении заявления вправе по согласованию с организатором (организаторами) массового мероприятия изменить дату, место и время его проведения.

Решение руководителя местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителя о запрещении проведения массового мероприятия либо об изменении даты, места и времени его проведения может быть обжаловано в судебном порядке.

Думается, что описанный выше порядок, согласно которому решение о разрешении на проведение массового мероприятия принимается единолично председателем исполкома либо его заместителем, вряд ли способствует развитию гласности и демократичности процедуры массовых мероприятий. Это, на наш взгляд, является бесспорным, если вспомнить, что даже решение о регистрации субъекта хозяйствования требует коллегиального подхода.

До получения разрешения на проведение массового мероприятия его организатор (организаторы), а также иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации о дате, месте и времени его проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные материалы. А после получения указанного разрешения начинается подготовка массового мероприятия, осуществляемая его организатором (организаторами) и иными уполномоченными им (ими) гражданами.

Массовое мероприятие может проводиться в любых пригодных для этой цели местах, за исключением:

- мест, использование которых для этих целей запрещено решениями соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов;

- объектов метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта;

- мест вблизи (менее 200 метров) зданий резиденции Президента, Национального собрания, Совета Министров, телерадиоцентра, подземных пешеходных переходов, станций метрополитена

- мест вблизи (менее 50 метров) зданий республиканских органов государственного управления, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, дипломатических представительств и консульских учреждений, судов, органов прокуратуры, территорий организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (общественный транспорт, предприятия водо-, тепло- и энергообеспечения, больницы, поликлиники, детские дошкольные учреждения, школы).

Местными исполнительными и распорядительными органами могут быть определены постоянные места для проведения массовых мероприятий, а также места, где их проведение не допускается, с **сообщением** об этом в средствах массовой информации. Причем проведение массовых мероприятий за пять и менее дней до выборов, референдума, отзыва депутата разрешается только в специально предназначенных для проведения массовых мероприятий местах под открытым небом и в помещениях, за **исключением** массовых мероприятий, проводимых по решению **государственных** органов.

Собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование могут проводиться с 8 до 22 часов. Хотя иные массовые мероприятия проводятся в любое время, указанное в заявлении или решении руководителя местного исполнительного и распорядительного органа (его заместителя).

Организатор (организаторы) массового мероприятия или лицо (лица), ответственное (ответственные) за организацию и проведение массового мероприятия, обременены по Закону многочисленными обязанностями, а также должны за свой счет не позднее 10 дней после проведения массового мероприятия оплатить расходы, связанные с охраной общественного порядка, медицинским обслуживанием и уборкой территории, в соответствии с решением местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого проводилось массовое мероприятие.

Думается, что подобные нормы призваны сделать массовое мероприятие максимально обременительным и дорогим для всякого организатора. Причем объем обременений может зависеть только от произвольной оценки отдельных бюрократов, так как законодательство в данном случае не исключает субъективистские подходы.

Более того, Закон разрешает местному исполнительному и распорядительному органу **дополнительно** регламентировать порядок проведения массового мероприятия с учетом местных условий и требований Закона.

Не проста участь и рядовых участников массового мероприятия. Они обязаны не просто соблюдать общественный порядок, но и выполнять все требования организаторов проводимого массового мероприятия, работников органов внутренних дел и даже представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка.

Но самое характерное для массовых мероприятий – это **запреты**. Во время проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования их организаторам и участникам запрещается:

- препятствовать движению транспорта и пешеходов;
- создавать помехи для бесперебойного функционирования организаций;
- устанавливать палатки, иные временные сооружения;
- воздействовать в какой бы то ни было форме на работников милиции в целях воспрепятствования выполнению ими служебных обязанностей, а также на представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка;
- иметь при себе холодное, огнестрельное, газовое или иное оружие, взрывчатые вещества и боеприпасы, их имитаторы и муляжи, а также специально изготовленные или приспособленные предметы, использование которых может представлять угрозу жизни и здоровью людей либо причинить материальный ущерб гражданам и организациям;
- использовать плакаты, транспаранты и иные средства, содержащие призывы к насильственному изменению конституционного строя либо пропагандирующие войну, социальную, национальную, религиозную или расовую вражду, унижающие честь и достоинство личности;
- действовать методами, создающими угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью участников указанных мероприятий или других лиц, либо скрывать свои лица под масками;
- пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке, а также эмблемами, символами, плакатами и транспарантами, содержание которых направлено на причинение ущерба конституционному строю и общественному порядку, правам и законным интересам граждан.

И, как следствие подобных запретов, массовое мероприятие, а также подготовка к нему **должны быть прекращены** по требованию руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, органа внутренних дел, организатора (организаторов) указанного мероприятия или лица (лиц), ответственного (ответственных) за организацию и проведение массового мероприятия, в случаях если:

- не было подано заявление или принято решение о запрещении проведения массового мероприятия;
- нарушены требования законодательства;
- возникла опасность для жизни и здоровья граждан.

В случае отказа участников массового мероприятия от выполнения требований руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, органа внутренних дел, организатора (организаторов) или лица (лиц), ответственного (ответственных) за организацию и проведение массового мероприятия, о прекращении массового мероприятия органами внутренних дел в соответствии с законодательством принимаются необходимые меры по прекращению массового мероприятия.

Впрочем, есть в Законе о массовых мероприятиях и статья 13, которая запрещает государственным органам, политическим партиям, профессиональным союзам и иным организациям, а также гражданам вмешиваться и препятствовать проведению массовых мероприятий, проводимых с соблюдением требований законодательства. О декларативности подобного запрета свидетельствует его предельная краткость, смотрящаяся наивно на фоне детальных запретов и ряда ограничений.

### **Прием граждан и переписка**

Все нормативные акты, посвященные местному управлению и самоуправлению, уделяют пристальное внимание приему граждан и реагированию на их обращения. Однако большую часть жалоб граждане посылают сразу же на самый верх, где, по их мнению, только и есть кто-то сильный, способный защитить избирателей от капризов Фортуны и произвола мелкого начальства.

Тем не менее, законодательство всегда боролось и продолжает настойчиво бороться за то, чтобы жалобы рассматривались низовым звеном управленческого аппарата. Именно поэтому со скрупулезностью, достойной лучшего применения, каждому местному руководителю вменяется в обязанность: *«организовывать прием населения, обеспечивать принятие меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрение обращений граждан в соответствии с законодательством и принимать по ним решения».*

С точки зрения данного исследования – это очень полезная обязанность, поскольку живое общение местных властей и граждан – самый непосредственный и незаменимый источник гласности в лучшем смысле этого слова.

Данному вопросу посвящен специальный Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. «Об обращениях граждан» (в редакции Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г.)<sup>60</sup>.

Он распространяется на все предложения, заявления и жалобы граждан направленные в муниципальные органы и их должностным

---

<sup>60</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 189.2/1089.

лицам, а также дает официальные определения важнейшим понятиям в данной области. В том числе такие:

*«обращение - индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (должностному лицу), изложенные в устной или письменной форме;*

*предложение - рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества;*

*заявление - ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением;*

*жалоба - требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан;*

*индивидуальное обращение - обращение одного гражданина в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу);*

*коллективное обращение - обращение двух и более граждан в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу);*

*письменное обращение - обращение гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу), изложенное в письменной форме;*

*устное обращение - обращение гражданина (граждан), высказанное им (ими) на личном приеме должностному лицу государственного органа, иной организации».*

Согласно статье 4 данного Закона граждане вправе обращаться в муниципальные органы и лично, и через своих представителей. Такое представительство интересов граждан может осуществляться не только по закону или доверенности, но и на основании акта органа местного управления или самоуправления. Казалось бы, Закон подталкивает муниципалитеты к тому, что расширять роль и методы представительства, чтобы каждый гражданин мог максимально полно и удобно защитить свои интересы. Но ни один местный орган не поддался на подобную декларативную «провокацию» - в Республике Беларусь не существует ни одного муниципального решения, которое бы посвящалось представительству.

Естественно, много внимания наше законодательство уделяет тому, чтобы в процессе рассмотрения народных обращений не произошло так называемой «утечки информации».

Должностные лица и иные работники муниципалитетов не имеют права разглашать сведения о личной жизни граждан без их согласия, а также сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и

(или) иную охраняемую законом тайну, ставшие им известными в связи с рассмотрением обращений. Правда, разглашением сведений не являются направление письменных обращений по подведомственности, а также запрос и предоставление информации, необходимой для решения вопросов, изложенных в обращениях.

Для того чтобы обращения граждан не превратились в легкое дело для простых людей и, соответственно, в обузу для чиновников, Закон предусматривает целый перечень требований, которые предъявляются ко всякому письменному обращению. В частности, оно должно содержать:

- наименование и (или) адрес государственного органа, иной организации (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в которые направляется обращение;
  - фамилию, имя, отчество гражданина, данные о его месте жительства и (или) работы (учебы);
  - изложение сути обращения (предложения, заявления, жалобы);
  - личную подпись гражданина;
  - документы, подтверждающие полномочия лиц, которые обращаются от имени других граждан (копии доверенности, решения суда, свидетельства о рождении, акта государственного органа, других документов).
- копии решений (ответов), принятых (данных) ранее по обращениям должностными лицами государственных органов, иных организаций, а также иные документы, необходимые для рассмотрения обращений.

Направление гражданами предложений и заявлений в государственные органы, иные организации (должностным лицам) сроком не ограничено. А вот жалобы могут быть направлены гражданами в государственные органы, иные организации (должностным лицам) не позднее трех лет со дня нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан или со дня, когда им стало известно об их нарушении. При этом срок, пропущенный по уважительным причинам (тяжелая болезнь, инвалидность, длительная командировка и другие причины), может быть восстановлен.

Письменные обращения, не соответствующие данным требованиям, могут быть оставлены **без рассмотрения** с уведомлением граждан в пятидневный срок о причинах оставления обращений без рассмотрения. Впрочем, после устранения нарушений граждане вправе вновь обратиться в государственный орган (к должностному лицу). Анонимные же обращения рассмотрению не подлежат, за исключением обращений, содержащих сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. В рассмотрении жалобы может быть отказано в связи с пропуском трехлетнего срока для ее подачи. Отказ в рассмотрении жалобы должен быть письменно мотивирован и направлен гражданину в пятидневный срок.



С другой стороны, ущемление прав, свобод и законных интересов граждан и членов их семей в связи с их обращениями в государственные органы, иные организации (к должностным лицам) не допускается.

Ответственность за организацию работы с обращениями несут руководители местных органов. Они обязаны организовывать работу по рассмотрению обращений в соответствии с требованиями законодательства и принимать в пределах своей компетенции необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений.

Письменные обращения подлежат обязательному рассмотрению должностными лицами государственных органов, иных организаций, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращении. Письменные обращения, поступившие не по адресу, в пятидневный срок направляются по подведомственности или в пятнадцатидневный срок возвращаются гражданину с разъяснением, в какой государственный орган или организацию (к какому должностному лицу) ему необходимо обратиться. Такая альтернатива – еще одно облегчение участи чиновников и дополнительное затруднение для того, кто осмелился этого чиновника побеспокоить.

Запрещается передавать жалобы граждан в государственные органы, иные организации (должностным лицам), действия (бездействие) которых обжалуются, за исключением случаев, когда рассмотрение данной категории обращений относится к исключительной компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц).

Письменные обращения считаются разрешенными, если поставленные в них вопросы рассмотрены, приняты необходимые меры и гражданам письменно даны ответы.

Обращения должны быть рассмотрены не позднее одного месяца со дня их регистрации в государственных органах, иных организациях, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях, а обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, - не позднее пятнадцати дней.

При необходимости проведения специальной проверки, запроса необходимой информации руководители государственных органов, иных организаций, в которые поступили обращения, могут продлить указанный срок, но не более чем на один месяц с одновременным уведомлением об этом граждан. При необходимости направления запросов в иностранные государства и (или) международные организации срок рассмотрения может быть продлен до шести месяцев.

Устные обращения гораздо проще письменных. Для их осуществления в государственных органах организуется личный прием граждан. Руководители муниципалитетов и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием граждан не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. При устном обращении гражданину достаточно предъявить документ, удостоверяющий его

личность. Правда, в том случае, когда устный вопрос не может быть решен во время личного приема, обращение следует подавать письменно.

Должностные лица государственных органов, иных организаций не вправе отказать гражданам в личном приеме при их обращении по вопросам, относящимся к компетенции данных должностных лиц, государственных органов, иных организаций.

Повторные обращения (устные и письменные), в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, рассмотрению не подлежат, если по ним имеются результаты исчерпывающих проверок и гражданам даны ответы. При этом гражданам письменно сообщается, что повторные обращения необоснованны, и переписка с ними по данному вопросу прекращается.

Решение о прекращении производства по повторным обращениям принимают руководители государственных органов, иных организаций или уполномоченные ими должностные лица.

При рассмотрении обращений граждане имеют право:

- знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением обращений, в той мере, в какой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства об охране государственных секретов, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайны;

- отказаться от направленных ими письменных обращений до принятия по ним решений государственными органами, иными организациями (должностными лицами), направив соответствующее письменное заявление в государственные органы, иные организации (должностным лицам);

- обжаловать решения, принятые по их обращениям, в вышестоящие государственные органы, иные организации (вышестоящим должностным лицам) и (или) в суд.

Государственные органы, иные организации (должностные лица) рассматривают обращения без взимания платы. Только расходы, понесенные государственным органом, иной организацией в связи с рассмотрением обращений, содержащих заведомо ложные сведения, могут быть взысканы с граждан в судебном порядке.

Кроме должностных лиц, с гражданами встречаются и их собственные избранники. Среди форм деятельности народного представителя статья 18 Закона о местном депутате предусматривает рассмотрение обращений граждан, личный прием граждан и проведение встреч с гражданами. И эти три метода гласности - бесспорно хороший плацдарм для ее развития. По крайней мере, между народом и теми, кто его представляет.

В соответствии со статьей 19 того же Закона местный депутат обязан принимать меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения полученных им обращений граждан, а также не реже одного раза в месяц осуществляет личный прием граждан.

Депутат по согласованию с должностными лицами соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, организаций, расположенных на территории избирательного округа (за исключением республиканских государственных органов), может привлекать их к участию в рассмотрении обращений граждан, личном приеме граждан по вопросам, отнесенным к компетенции этих организаций. Не позднее чем за три дня до начала личного приема граждан депутат уведомляет указанных лиц о дате, времени и месте проведения личного приема граждан.

Депутат участвует в осуществлении контроля за исполнением решений, принятых по обращениям граждан, направленным организациям, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях граждан.

Кроме того, депутат должен изучать причины, порождающие жалобы граждан, и в последующем направлять предложения об их устранении в свой местный Совет и его органы, соответствующий местный исполнительный и распорядительный орган, другие организации.

Депутатские встречи с гражданами проводятся в целях информирования их о деятельности избранника в соответствующем Совете и его органах, изучения общественного мнения по вопросам, рассматриваемым на сессиях Совета и заседаниях его органов, потребностей населения, а также содействия развитию различных форм местного самоуправления. Такие встречи **могут** инициироваться самим депутатом, гражданами или соответствующим местным исполнительным и распорядительным органом.

Жаль только, что депутаты в виду затруднительности их отзыва могут успешно и безнаказанно в некоторых случаях уклоняться от информационного взаимодействия со своими избирателями.

И, наконец, остановимся на новой форме открытого общения организаций различного уровня и формы собственности с населением. Речь идет о книге замечаний и предложений (далее - книга). Указанная форма регулируется Декретом Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением»<sup>61</sup>.

Книга является документом единого образца, выдается и регистрируется в налоговом органе по месту постановки организации, индивидуального предпринимателя на учет. Хранится книга в организации или у индивидуального предпринимателя в особом порядке, который устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

В книгу вносятся замечания и предложения граждан, которые касаются следующих вопросов: 1) деятельности данной организации или индивидуального предпринимателя, 2) качества производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.

---

<sup>61</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 7. 1/6166.

В Законе об обращениях граждан речь идет о рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан. В Декрете появляется новое понятие «замечания», однако определение этого понятия в Декрете не дается. Полагаем, что замечания являются разновидностью предложений, которые в Законе об обращении граждан определяются как рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества.

Если сравнить процедуру работы с замечаниями и предложениями граждан, предусмотренную в Декрете, с правилами, изложенными в Законе об обращениях, то со всей очевидностью вытекает, что Декрет во многом упрощает сложившийся порядок. Достаточно оставить запись в книге без каких-либо пояснений или приложений соответствующих документов, и она должна быть рассмотрена. Срок рассмотрения составляет 15 дней. При необходимости проведения специальной проверки, получения дополнительной информации, срок может быть продлен, но не более чем на 15 дней, т.е. срок рассмотрения не может быть больше 30 дней. В Законе об обращениях максимальный срок - 2 месяца. И согласно этому закону гражданин обязан приложить к обращению копии всех ранее полученных ответов.

Еще одно отличие положений Декрета от Закона состоит в том, что граждане имеют право знакомиться с материалами проверки, использованными при рассмотрении их замечаний и предложений, в той мере, в какой это не затрагивает права других граждан и не противоречит требованиям законодательства об охране государственных секретов, коммерческой и (или) иной охраняемой законом тайны. В соответствии с Законом граждане имеют право знакомиться только с материалами, связанными с рассмотрением обращений.

Декрет устанавливает и более суровые меры ответственности за нарушения правил рассмотрения предложений и замечаний граждан. За нарушения правил ведения книги налагается штраф в размере от четырех до десяти базовых величин. Систематические (три и более раз в течение календарного года) нарушения лицензиатом либо его обособленным подразделением требований законодательства при ведении книги, рассмотрения изложенных в ней замечаний и предложений, повлекших наложение административного взыскания, влекут приостановлении действия лицензии на срок до шести месяцев.

Несомненный интерес в работе с гражданами представляет и принцип «одного окна», закрепленный в Указе Главы государства от 13 сентября 2005 г. № 432 «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных

организациях»<sup>62</sup>. Данным правовым актом вводятся единые правовые требования к организации работы с гражданами во всех государственных структурах. Начиная с 1 января 2006 г. (день вступления Указа в силу), порядок организации работы с гражданами определяется только законами, нормативными правовыми актами Главы государства и Правительства. По вопросам местного значения при отсутствии соответствующего правового регулирования вопросов работы с гражданами в законах Республики Беларусь, нормативных правовых актах Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь могут приниматься решения областных, Минского городского Советов депутатов и областных, Минского городского исполнительного комитета. Кроме того, государственный орган, в который обратился гражданин, самостоятельно запрашивает необходимые для решения соответствующего вопроса документы или сведения, что значительно демократизирует процедуру обращений граждан, и избавляет последних от необходимости «обивать пороги» различных инстанций.

Положительно оценивая нормы Декрета и Указа в целом, можно, отметить следующее. Безусловно, следует приветствовать стремление государства совершенствовать работу с населением. Однако в тех случаях, когда в новых правовых нормах во многом повторяются уже существующие формы работы с обращениями граждан, то целесообразно вести речь об их консолидации или кодификации. Это позволит с одной стороны усилить используемые населением возможности воздействия на государственные органы и иные организации, а с другой – поможет избежать правовых противоречий, дублирования и сложностей в правоприменительной практике. Речь идет о систематизации всех новелл в правовом регулировании работы с населением в рамках Закона об обращениях граждан.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь существуют различные формы взаимодействия государственных структур и граждан по вопросам приема, организации работы с их обращениями или предоставления им соответствующей информации. Однако механизм реализации их практике имеет ряд проволочек, а само законодательство, их регламентирующее, содержит несогласованные и противоречивые нормы. В этой связи представляется обоснованным консолидировать правовые акты, регулирующие порядок организации работы с обращениями, замечаниями граждан, объединив их в рамках одного законодательного акта, на принципах доступности их для населения, демократичности, защиты прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости.

---

<sup>62</sup> Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 143. 1/6789.

### ГЛАВА 3. МЕРЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Настоящее исследование было бы неполным без анализа нормативных правовых актов, которые предусматривают ответственность за деяния, так или иначе связанные с нарушением норм законодательства о гласности, распространением информации в нашем обществе. И, в первую очередь, это санкции за проступки, наказуемые в уголовном и административном порядке.

Анализ норм уголовного и административного законодательства, которые приводятся в прилагаемой таблице (нормы действующего Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП) и Уголовного кодекса (далее – УК), показывает, что за нарушение гласности устанавливаются незначительные административные штрафы и в основном небольшие «сроки» уголовной ответственности. Да и применить эти штрафы очень сложно, поскольку «попрание гласности» только в тех случаях будет считаться наказуемым проступком, когда оно совершено умышлено и заведомо незаконно.

#### **Наложение административных взысканий местными органами**

От советской системы Республика Беларусь унаследовала активную роль местных органов в деле наложения административных взысканий. До сих пор местные Советы депутатов вправе предусматривать в своих решениях ответственность за административные проступки, а исполкомы – привлекать виновных к ответственности.

В соответствии со статьей 5 КоАП областные, Минский городской Советы депутатов могут:

- принимать решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность, по вопросам охраны общественного порядка, не урегулированным КоАП, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями;

- устанавливать правила по карантину животных и охране своей территории от заноса заразных болезней животных, ветеринарно-санитарные нормы, а также правила содержания в чистоте улиц и придомовых территорий, очистки крыш, улиц и тротуаров от снега, за нарушение которых наступает административная ответственность.

Районные и городские Советы депутатов могут делать то же самое, кроме регулирования охраны общественного порядка.

Еще больше сокращены полномочия исполнительных комитетов областных, Минского городского, районных и городских Советов депутатов ибо у них отобрали еще и право устанавливать ответственность за чистоту населенных пунктов.

Правда, Советы и исполкомы не могут принимать решения, предусматривающие административную ответственность, если она уже установлена соответствующими вышестоящими органами.

Вы скажете: «А причем тут гласность?» Но в том-то и дело, что и здесь она ни причем. Есть местные органы, которые могут придумывать «карательные санкции» для своих сограждан, а те в этом процессе не только не участвуют, но даже могут и не узнать, что им грозит. Происходит подмена Закона вопреки всем представлениям о нормальном, «естественном» праве.

Когда же дело доходит до наложения взысканий, то на сцену выступают административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых, сельских Советов депутатов, а также комиссии по делам несовершеннолетних и борьбе с пьянством, формируемые, кстати, тоже за пределами гласности.

Административные комиссии образуются «без лишнего шума» соответствующими Советами депутатов в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря, а также членов комиссии. Кроме того, в административных комиссиях при районных, городских, районных в городах исполнительных органах имеется должность освобожденного ответственного секретаря комиссии. А районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних образуются местными Советами депутатов в составе председателя, заместителя председателя, освобожденного ответственного секретаря и членов комиссии. При необходимости в состав комиссии может быть введена также должность инспектора по работе с детьми.

А между тем роль этих органов велика. Так, согласно статья 195 КоАП административные комиссии решают **все дела об административных правонарушениях**, за исключением отнесенных законодательством к компетенции иных органов (должностных лиц). Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают **все дела** об административных правонарушениях несовершеннолетних, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних вправе рассматривать дела об административных правонарушениях при наличии не менее половины членов их состава.

Весьма показательна статья 264 КоАП. У нее многообещающее название «*Доведение постановления о наложении административного взыскания до сведения общественности*». Но название это обманчиво – статья посвящена далеко не гласности. Там записано:

*«Орган (должностное лицо), рассматривающий дела об административных правонарушениях, доводит до сведения администрации или общественной организации по месту работы, учебы или жительства нарушителя о наложенном на него взыскании».*

В этой цитате весь смысл статьи. Никакой иной гласности она не предусматривает. И все это выглядит очень странным для идеальных для всякого либерала понятий, каковым и является гласность.

### **За пределами административной и уголовной ответственности**

Естественно, ответственность за пограние гласности и за ее ограничение не ограничиваются рамками уголовного и административного законодательства. На виновного можно наложить взыскание в рамках трудовых отношений (например, объявить выговор) или заставить его возместить вред в соответствии с гражданским законодательством.

Но в этом смысле гласность защищена ничуть не больше, чем любые другие права и свободы гражданина. К тому же мы не сомневаемся в том, что на практике всегда отнесутся с пониманием к попыткам взыскать ущерб, причиненный чьему-нибудь имуществу. А вот к попыткам отстоять свое право на получение достоверной информации отнесутся как к смешному или вредному чудачеству.

Хотя согласно статьям 48 и 50 Закона о печати ущемлением свободы массовой информации, влекущим дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность, считается любое воспрепятствование в какой-либо форме со стороны граждан, должностных лиц государственных органов и организаций, общественных объединений законной деятельности учредителей, редакций, издателей и распространителей продукции средства массовой информации, а также журналистов, в том числе через:

- осуществление цензуры;
- вмешательство в деятельность и нарушение профессиональной самостоятельности редакции;
- незаконное приостановление или прекращение деятельности средства массовой информации;
- незаконную конфискацию, а также уничтожение тиража или его части;
- принуждение журналиста к распространению либо отказу от распространения информации;
- установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую либо иную специально охраняемую законом тайну;
- нарушение прав журналистов;
- препятствие законному распространению продукции СМИ, установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;
- создание искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм.

Вместе с тем, в законодательстве можно найти нормы, которые устанавливают ответственность против злоупотребления гласностью за



рамками УК и КоАП. Так, в соответствии со статьей 49 Закона о печати предусматривается приостановление деятельности средства массовой информации в течение трех месяцев со дня обнаружения и шести месяцев со дня злоупотребления свободой печати. Соответствующее решение принимается во внесудебном порядке Министерством информации.

Правда, статья 47 того же Закона освобождает редакцию, редактора (главного редактора), журналиста от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности, порочащих честь и достоинство граждан и организаций, ущемляющих права и законные интересы граждан или представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (либо) правами журналиста, в случаях, если они:

- присутствуют в обязательных (официальных) сообщениях;
- получаются в ответ на запрос информации или в материалах пресслужб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений;
- являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений депутатов на сессиях, делегатов съездов, конференций, пленумов общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений;
- содержатся в сообщениях или материалах, помещаемых в средствах массовой информации учредителем.

А еще статья 15 Закона о массовых мероприятиях помимо уголовной и административной ответственности в отношении провинившихся граждан предусматривает:

*«Политические партии, профессиональные союзы и иные организации, ответственные лица которых не обеспечили надлежащего порядка организации и (или) проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации и пикетирования, что повлекло причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан, организаций либо государственным или общественным интересам, могут быть ликвидированы в установленном порядке за однократное нарушение законодательства».*

Думается не все бесспорно в отношении установления такой суровой ответственности для политических партий, профессиональных союзов и иных организаций, как их ликвидация за однократное нарушение законодательства, так как формулировка приведенной выше правовой нормы излишне категорична и не предусматривает анализа обстоятельств, не позволивших названным организациям выполнить требования законодательства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Резюмировать наше исследование можно одним словом – «декларативность», поскольку в отечественном законодательстве гласность присутствует в ряде случаев в качестве некой проформы, обязательной при изложении общих принципов, но совершенно неуместной в конкретных (применяемых) правовых нормах.

В Конституции Республики Беларусь мы по-прежнему обнаруживаем целые пласты правовых норм, которые могли бы стать надежным фундаментом для построения гласного общества. Среди них:

- фундаментальное право гражданина на получение и распространение информации, которое согласно Основному Закону может быть ограничено только во имя прав и свобод других граждан;
- нормы, призванные обеспечить равенство граждан, в том числе в отношении СМИ и других источников информации;
- политические полномочия граждан, позволяющие им влиять на государственную политику, а также «гласность и открытость» в качестве основных принципов избирательной системы Беларуси;
- всевозможные гарантии гражданских прав и свобод, реализация которых невозможна без атмосферы открытости и гласности;
- запрет на монополизацию источников информации, цензуру и идеологический диктат со стороны общественных групп;
- обязанность государственных органов публиковать свои решения и отчеты об исполнении бюджетов;
- обязательное рассмотрение всеми организациями обращений граждан.

Но все это в силу отсутствия прямого действия конституционных норм на практике влечет их декларативность, неоднозначность, нежизнеспособность.

Да и роль местных органов по Конституции вещь чисто номинальная, поскольку в Основном Законе четко сказано, что муниципалитеты обязаны *«исполнять решения вышестоящих государственных органов»*.

В Законах и подзаконных нормативных актах Республики Беларусь принцип гласности упоминается довольно часто, но в таком урезанном или небезупречном виде, что считать подобные формулировки надежной правовой защитой сложно. А законодательство об обязанностях госслужащих вообще на практике может превратить гласность в пустой звук, поскольку чиновники в основном обязаны сохранять, а не разглашать полученные на работе сведения.

Остаются еще надежды на конкретные формы и методы гласности. В данном исследовании мы предложили различать две основные формы гласности (активную и пассивную), а также комбинирование форм, названное нами «информационным взаимодействием». Думается, что это

не только позволило структурировать наши собственные выводы, но и дало некий базис для последующих научных классификаций при изучении правовых актов о гласности.

Более детальная классификация муниципальной гласности получается при дифференциации методов, присущих каждой форме, а именно:

- 1) Активная гласность включает:
  - а) муниципальный плебисцит;
  - б) формирование местных органов;
  - в) отзыв депутата;
  - г) всевозможные инициативы населения соответствующей территории;
  - д) учет общественного мнения на местах.
- 2) Пассивная гласность это:
  - а) освещение в СМИ;
  - б) отчеты муниципальных властей перед населением;
  - в) непосредственное ознакомление с работой местных органов;
  - г) обнародование муниципальных решений;
  - д) идеологическая работа;
  - е) справочная служба;
  - ж) система экстренного оповещения.
- 3) Информационное взаимодействие подразумевает:
  - а) народные обсуждения на муниципальном уровне;
  - б) местные собрания граждан;
  - в) массовые мероприятия;
  - г) обращения граждан в местные органы.

При анализе этих форм и методов удалось выявить в законодательстве большое количество серьезных упущений и пробелов. В том числе такие, как:

- отсутствие у граждан соответствующих возможностей участвовать в решении кадровых и финансовых вопросов, да и других вопросов фактически тоже;
- инициирование местного референдума (как, впрочем, и республиканского) во многом зависит от доброжелательного отношения (поддержки) местных исполнительных органов. Кроме того, подпись руководителя местного исполкома определяет судьбу решения, принятого на муниципальном плебисците;
- в ходе избирательных кампаний глас народа в некоторых случаях зависит от административного ресурса, а полномочия наблюдателей расплывчаты и легко могут быть ограничены;
- законодательство зачастую «забывает» предусмотреть огласку в тех случаях, когда она необходима по логике вещей;
- правовые акты не предусматривают никаких внятных и стабильных критериев для принятия решения о проведении закрытых заседаний и иных мероприятий, не подлежащих огласке;

- в качестве наиболее типичной нормотворческой уловки фигурирует подмена «гласности» «учетом мнений». При этом нигде нет ни четкой процедуры такого учета, ни ответственности за «неучет»;

- свобода СМИ, облаченная в красноречивые формулировки Закона, обставлена таким количеством запретов, что один контроль за соблюдением этих запретов может быть сравним с цензурой. Кроме того, законодательство фактически нацеливает муниципальные органы игнорировать все СМИ, за исключением изданий вышестоящих органов;

- роль местных органов по отношению к СМИ неоправданно минимизирована;

- информационное пространство республики не всегда оправданно ограждено от информации, идущей из-за рубежа или уходящей за рубеж;

- отчетность местных органов перед населением не налажена, и те положения, которые предусмотрены в законодательстве, на самом деле, гарантируют только формальные отчеты некоторых народных избранников. Хотя уже сегодня законодательство могло бы распространить на все муниципальные образования стандарты отчетности, обязательные для местных Советов и их депутатов;

- во многих случаях информирование граждан подменяется уведомлением всевозможных органов, которые в той или иной степени вправе считаться представителями местного населения;

- открытость в работе госорганов на должном уровне не предусмотрена, если не считать открытых заседаний местных Советов депутатов, которые опять-таки проводятся исключительно по решению самих Советов;

- зарегистрированное обнародование принятых решений местных государственных органов практически не использует возможностей, предоставленных современной техникой, чтобы сделать информацию дешевой и общедоступной;

- самой развитой формой информирования граждан в Республике Беларусь является интенсивное и целенаправленное в ряде случаев «навязывание» информации населению через проведение обязательных информационных часов и семинаров;

- народные обсуждения и собрания не являются обязательным атрибутом белорусской политики, поскольку наше законодательство излишне усложняет процедуру их проведения, а принятые в ходе таких мероприятий решения приравнивает к простым (ни к чему не обязывающим) рекомендациям;

- массовые мероприятия искусственно разделены на инициированные властями с облегченным режимом проведения и идущие снизу, для которых предусмотрены многочисленные обременительные процедуры и жесткие запреты;

- законодательство об обращениях граждан в ряде случаев не гарантирует последним ничего, кроме отписки в течение месяца;

- уголовное и административное законодательство недостаточно жестко и всестороннее пресекают нарушения гласности, незаконные ограничения свободы слова;

- судебная защита гласности во многих случаях ослаблена, сведена к решению единственной судебной инстанции.

В то же время для развития гласности есть целые сферы - белые пятна, не затронутые белорусским законодательством. Среди них можно назвать:

1. Интегрирование всех информационных процедур в единую, общедоступную систему, опекаемую на самом высоком уровне. Разработка проектов законов «О гласности», «О свободе информации», «Об обеспечении доступа граждан и организаций к информации о деятельности органов местного самоуправления».

2. Вовлечение граждан в принятие решений местного значения, в том числе в качестве советчиков и консультантов. Предоставление избирателям свободного доступа на заседания органов местной власти, а также возможности участвовать в их работе с правом совещательного голоса.

3. Создание общественных организаций и разработка соответствующих процедур для осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного управления и самоуправления.

4. Утверждение «коммуникативных центров» под эгидой муниципалитетов, где могли бы активно контактировать граждане и представители муниципальных органов, а также реализовываться все элементы гласности, включая получение документов и иных информационных материалов, предоставляемых местными органами.

5. Введение и финансирование рассылки отчетов и разъяснений местных органов, а также копий принятых решений по запросам граждан и организаций. Так чтобы все это стало доступным для каждого желающего. А тех, кто желает получать интересующую его информацию на дому, обеспечить такую возможность.

6. Регламентация обязательного принятия действенных мер местными органами в ответ на публичные выступления, в том числе в негосударственных СМИ.

7. Установление нормативного алгоритма общения между гражданами и властями с использованием телефонной связи и Интернета. Первое из этих белых пятен существует давно – вероятно, как буфер, призванный защитить власть от неожиданных звонков. А второе пятно, совершенно новое, разрастающееся из-за того, что государственные структуры не успевают за научно-техническим прогрессом.

8. Законодательное внедрение таких форм информационного взаимодействия местных органов и граждан, как семинары, консультации, публичные слушания и дискуссии, опросы и фокус-группы.

Безусловно, прозрачность, гласность в системе власти, практикуемая в реальной жизни, имеет свои изъяны, так как предоставление рядовым

гражданам возможности влиять на процесс государственного регулирования может оказаться делом медленным и даже дорогостоящим. Однако еще в 1791 г. Томас Джефферсон, основной автор Конституции США, высказался на этот счет так: *«Я бы скорее подверг себя неудобствам, сопровождающим избыток свободы, нежели сопутствующим ее недостатку».*

Игнорирование, недооценка гласности, как одной из общемировых, общечеловеческих ценностей, декларативный характер этого принципа, поддерживаемый законодательством, чреват тем, что в общественном сознании станут доминировать потребительские ценности. Именно они губительны для порывов человеческого духа, в том числе «свободы слова». По крайней мере, выхолащивание «легальной гласности» означает только одно: маятник белорусской правовой системы может реально отклониться в сторону от того общества, которое Карл Поппер называл открытым.

Впрочем, «маятник», как и любая другая динамичная система, в любой момент может изменить направление движения. К сожалению, этот трюизм сегодня то единственное, чем можно утешить сторонников гласности. Ибо признаков возвратного движения маятника нам неизвестно.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица

**Нормы, предусматривающие ответственность за  
попрание гласности**

№	Норма кодекса	Правонарушение	Наказание
1.	46 <sup>3</sup> КоАП	Представление уполномоченными должностными лицами неточных и неправильных результатов измерений, или умышленное искажение, или сокрытие данных по вопросам, связанным с чернобыльской катастрофой	штраф в размере 1-5 базовых величин
2.	89 <sup>4</sup> КоАП	Незаконный отказ должностного лица в доступе к архивному документу	штраф в размере от пяти до двадцати базовых величин
3.	167 <sup>6</sup> КоАП	Оставление должностным лицом без официального ответа депутатского запроса, а также несвоевременное его рассмотрение или умышленное представление неполной или неточной информации по запросу	штраф в размере от одной до трех базовых величин
4.	167 <sup>7</sup> КоАП часть первая	Неправомерный отказ в рассмотрении обращений граждан, нарушение без уважительных причин срока их рассмотрения, принятие решения, противоречащего законодательству, а также невыполнение принятых в связи с обращениями решений	штраф на должностных лиц в размере от двух до пяти базовых величин
5.	190 УК	<b>Умышленное</b> прямое или косвенное нарушение, либо ограничение прав и свобод, либо установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившие существенный вред правам, свободам и законным интересам	штраф, или исправительные работы на срок до двух лет, или ограничение свободы на тот же срок, или лишение свободы на срок до двух лет с лишение права занимать определенные должности или

		гражданина	заниматься определенной деятельностью или без лишения
6.	191 УК	Воспрепятствование осуществлению гражданином Республики Беларусь права свободно избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, голосовании об отзыве депутата, вести предвыборную агитацию, агитацию по референдуму или отзыву депутата, либо воспрепятствование свободной реализации гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы, проведению агитации за или против предложения о внесении проекта закона в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, либо воспрепятствование работе Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательных комиссий, комиссий по референдуму или комиссий по проведению голосования об отзыве депутата, совершенное с применением насилия, угрозы, обмана, подкупа или иным способом	общественные работы, или штраф или исправительные работы на срок до двух лет, или ограничение свободы на срок до трех лет, или лишение свободы на тот же срок
7.	-	То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо должностным лицом с использованием своих служебных полномочий	ограничение свободы на срок от двух до пяти лет или лишение свободы на срок до пяти лет
8.	196 УК	Незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них либо принуждение к участию в них, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения	штраф, или лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или арест на срок до шести месяцев, или лишение свободы на срок до пяти лет



9.	197 УК	Ущемление должностным лицом прав, свобод и законных интересов гражданина за направление им в государственные органы или общественные объединения предложений, заявлений или жалоб, либо за содержащуюся в них критику, либо за выступления с критикой в иной форме (преследование граждан за критику)	штраф, или лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или исправительные работы на срок до двух лет, или ограничение свободы на срок до трех лет.
10.	-	То же действие, повлекшее причинение существенного вреда правам, свободам и законным интересам гражданина	ограничение свободы на срок до пяти лет, или лишение свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без лишения
11.	198 УК	Воспрепятствование в какой бы то ни было форме законной профессиональной деятельности журналиста либо принуждение его к распространению или отказу от распространения информации, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, уничтожением или повреждением имущества, ущемлением прав и законных интересов журналиста	штраф, или лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или ограничение свободы на срок до трех лет, или лишение свободы на тот же срок
12.	204 УК	<b>Незаконный</b> отказ должностного лица в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих его права, свободы и	штраф или лишение права занимать определенные должности или заниматься

		законные интересы, либо предоставление ему неполной или умышленно искаженной такой информации, повлекшие причинение существенного вреда правам, свободам и законным интересам гражданина	определенной деятельностью
13.	268 УК	Соккрытие либо умышленное искажение должностным лицом сведений об авариях с экологическими последствиями, о радиационном, химическом, бактериологическом или другом опасном для жизни и здоровья людей и живой природы загрязнении окружающей среды или о состоянии здоровья населения, подвергнувшегося вредному воздействию	общественные работы, или штраф, или арест на срок до трех месяцев, или ограничение свободы на срок до трех лет, или лишение свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без лишения
14.	-	Те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, либо заболевания людей, либо причинение ущерба в особо крупном размере	лишение свободы на срок от двух до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без лишения
15.	308 УК	Несообщение уполномоченным должностным лицом населению сведений об опасности для жизни людей при угрозе или в условиях стихийного бедствия, катастрофы, аварии и в иных случаях, когда жизни людей угрожает опасность, либо несвоевременное сообщение таких сведений, повлекшие по неосторожности смерть человека либо причинение тяжкого телесного повреждения	штраф, или лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или арест на срок до трех месяцев, или ограничение свободы на срок до

			трех лет, или лишение свободы на срок до семи лет с лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью или без лишения
16.	402 УК	Отказ либо уклонение свидетеля или потерпевшего от дачи показаний либо эксперта или переводчика без уважительных причин от исполнения возложенных на них обязанностей в судебном заседании при рассмотрении уголовных и гражданских дел либо при производстве предварительного следствия или дознания	штраф, или исправительные работы на срок до двух лет, или арест на срок до шести месяцев
17.	406 УК	Недонесение о достоверно известном совершенном особо тяжком преступлении либо о достоверно известном лице, совершившем это преступление, или о месте нахождения такого лица	общественные работы, или штраф, или арест на срок до трех месяцев
18.	-	Недонесение о достоверно известном готовящемся тяжком или особо тяжком преступлении	штраф, или исправительные работы на срок до двух лет, или арест на срок до шести месяцев, или ограничение свободы на срок до двух лет, или лишение свободы на тот же срок

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Значение заглавного понятия	3
Глава 1. Конституционные основы информирования населения	7-17
Конституционные гарантии гласности	7-12
Роль местных органов в рамках Конституции Республики Беларусь	12-17
Глава 2. Принципы, формы и методы реализации гласности	18-93
Основной принцип деятельности органов местной власти	18-22
Пути реализации гласности	22-40
§1. Активная гласность	21-40
Плебисцит	21-46
Формирование местных органов	26-34
Отзыв депутатов	34-37
Иные народные инициативы	38-39
Учет общественного мнения	39-40
§2. Пассивная гласность	40-72
Средства массовой информации	40-52
Отчеты перед населением	52-57
Открытость в работе	59-60
Обнародование принятых решений	58-68
Роль идеологической работы в информировании населения	69-72
Разъяснительная работа на местах	72-74
Дополнительные препятствия на пути распространения информации	74-75
§3. Информационное взаимодействие или реализация гласности в иных формах непосредственной демократии	75-92
Народные обсуждения	75-77
Собрания граждан	77-80
Массовые мероприятия	80-86
Прием граждан и переписка	86-93
Глава 3. Меры ответственности	94-97
Наложение административных взысканий местными органами	94-96
За пределами уголовной и административной ответственности	96-97
Заключение	98-102
Приложение	103-107
Список используемых источников	109-114

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

## Нормативные правовые акты:

Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1.1/0.

Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. (в редакции законов от 4 июля 2000 г., от 4 января 2003 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 64.2/181; 2003. № 8. 2/932.

Закон Республики Беларусь от 2 февраля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни Белорусской ССР». //Собрание законов Белорусской ССР. 1988. № 4, ст.55.

Закон от 20 февраля 1991 г. «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в редакции законов Республики Беларусь от 10 января 2000 г., от 16 июня 2000 г., от 9 октября 2000 г., от 16 мая 2001 г., 5 января 2004 г., от 1 ноября 2004 г.) //Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР.1991. № 11. ст. 122; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 8. 2/137; 2000. № 59, 2/174; 2000. № 100. 2/203; 2001, № 50. 2/756; 2004. № 42. 2/1012; 2004. № 189. 2/1089.

Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. «О статусе депутата местного Совета депутатов» (в редакции Закона Республики Беларусь от 5 января 2006 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 6. 2/1181.

Закон от 13 января 1995 г. «О печати и других средствах массовой информации» (в редакции законов Республики Беларусь от 7 июня 1996 г., от 8 января 1998 г., от 9 июля 1999 г., от 13 декабря 1999 г.) //Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. 1996. № 21. ст. 378; 1998. № 5. ст. 27; 1999. № 25, ст.426; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 2. 2/112.

Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. «Об обращениях граждан» (в редакции Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 189.2/1089.

Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (в редакции законов Республики Беларусь от 7 августа 2003 г., от 29 ноября 2003 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. №.93. 2/982; 2003, № 136. 2/1002.

Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-

территориального устройства Республики Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 23 ноября 2005 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 1888. 2/1159.

Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (в редакции законов Республики Беларусь от 4 января 2002 г., от 1 ноября 2004 г., от 2 ноября 2005 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 7. 2/136; 2002. № 7. 2/830; 2004. № 175. 2/1070, 2005. № 179. 2/1152.

Закон Республики Беларусь от 12 июля 2000 г. «О республиканских и местных собраниях» //Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 2000. № 24. ст. 323.

Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. «О государственной службе в Республике Беларусь» (в редакции Закона Республики Беларусь от 29 июня 2004 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 120. 2/1053.

Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 6 сентября 1996 г. «О проведении республиканского референдума в Республике Беларусь и мерах по его обеспечению» (изменения и дополнения постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 5 ноября 1996 г.). //Ведомости Верховного Совета республики Беларусь. 1996. № 26. ст. 491; 1996. № 4. ст. 616.

Декрет Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в редакции декретов Президента Республики Беларусь от 3 мая 2004 г. № 2, от 14 октября 2004 г. № 9, от 8 ноября 2004 г. № 13, от 14 января 2005 г. № 2, от 9 марта 2005 г. № 3, от 18 июня 2005 г. № 7, от 9 сентября 2005 г. № 11, от 22 ноября 2005 г. № 15, от 8 декабря 2005 г. № 16) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 79. 1/4779; 2004. № 71. 1/5490; 2004. № 161. 1/5931; 2004. № 176. 1/5987; 2005. № 7. 1/6166; 2005. № 40. 1/6300; 2005. № 103. 1/6560; 2005. № 142. 1/6770; 2005. № 193. 1/6990.

Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 7. 1/6166.

Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь, утвержденное Декретом Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22 (в редакции Декрета Президента Республики Беларусь от 30 сентября 1999 г. № 38, Указа Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2000 г. № 671, Декрета Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 4) //Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. ст. 888; 1999. № 28. ст. 786; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 117. 1/1873; 2006. № 37. 1/7305; 2006. № 86. 1/7598.

Указ Президент Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления»

(в редакции указов Президента Республики Беларусь от 30 ноября 1995 г. № 485, от 23 апреля 1999 г. № 231, от 14 декабря 1999 г. № 725) //Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 27. ст. 656; 1995. № 34. ст. 823; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 33. 1/291; 2000. № 1, 1/836.

Указ Президент Республики Беларусь от 20 ноября 1995 г. № 476 «Об утверждении Положения о председателе областного, Минского городского исполнительного комитета» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 725, от 4 апреля 2002 г. № 188) //Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 33. ст. 804; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 33. 1/291; 2000. № 1. 1/836; 2002. № 43. 1/3612.

Указ Президент Республики Беларусь от 18 марта 1996 г. № 105 «Об утверждении положения о председателе районного, городского исполнительного комитета» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 725, от 4 апреля 2002 г. № 188) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 1. 1/836; 2002. № 43. 1/3612; 2006. № 92. 1/7668.

Указ Президента Республики Беларусь от 5 декабря 1997 г. № 630 «О реагировании должностных лиц на критические выступления в государственных средствах массовой информации» //Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 34. ст.1073.

Указ Президента Республики Беларусь от 20 июля 1998 г. № 369 «О Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь» (изменения и дополнения: Декрет Президента Республики Беларусь от 10 декабря 1998 г. № 22; Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. №1; Указ Президента Республики Беларусь от 30 июля 1999 г. № 451; Указ Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359; Указ Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2006 г. № 124; от 22 мая 2006 г. № 333) //Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 35. ст. 888; 1999. № 2. ст. 27; 1999. № 22. ст. 635; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/1; 2003. № 92. 1/4856; 2006. № 37. 1/7306; 2006. № 86. 1/7600.

Указ Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1999 г. № 195 «О некоторых вопросах информатизации в Республике Беларусь» (изменения и дополнения: указы Президента Республики Беларусь от 7 августа 2002, № 433; от 4 августа 2006 № 502) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 28. 1/231; 2002. № 91. 1/3939; 2006. № 127. 1/7816.

Указ Президента Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. «О Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь и внесении изменений и дополнения в Указ Президента Республики

Беларусь от 2230 октября 1998 г. № 524» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 142. 1/4231.

Указ Президента Республики Беларусь от 16 июня 2003 г. № 254 «О деятельности информационно-пропагандистских групп и об участии руководителей республиканских и местных государственных органов и иных государственных организаций в идеологической работе» (в редакции указов Президента Республики Беларусь от 29 августа 2003 г. № 369, от 10 сентября 2004 г. № 439, от 10 июня 2005 г. № 269) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 69. 1/4692; 2003. № 100. 1/4878; 2004. № 143 1/5846; 2005. № 94. 1/6539.

Указ Президента Республики Беларусь от 20 февраля 2004 г. № 111 «О совершенствовании кадрового обеспечения идеологической работы в Республике Беларусь» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 35. 1/5358.

Указ Президента Республики Беларусь от 13 сентября 2005 г. № 432 «О некоторых мерах по совершенствованию организации работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 143. 1/6789.

«Положение о пребывании и профессиональной деятельности на территории Республики Беларусь представительств и аккредитованных в Республике Беларусь корреспондентов иностранных средств массовой информации», утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 июля 1997 г. № 869 (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 3 февраля 2006 г. № 141) //Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1997. № 19. ст. 669; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 24. 5/17228.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2000 г. № 1344 «О государственной регистрации информационных ресурсов» (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 23 января 2004 г. № 69) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 84. 5/3953; 2004. № 18. 5/13724.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 июня 2004 г. № 759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома» //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 104. 5/14441.

Решение Минского городского Совета депутатов 1 апреля 2004 г. № 96 «О Регламенте Минского городского Совета депутатов» //Банк данных «Решения органов местного управления и самоуправления» Эталон-Регион.

Решение Гомельского областного Совета депутатов от 21 мая 2004 г. № 89 «О Регламенте Гомельского областного Совета депутатов» //Банк



данных «Решения органов местного управления и самоуправления» Эталон-Регион.

Решение Могилевского областного Совета депутатов от 19 апреля 1996 г. «О Регламенте Могилевского областного Совета депутатов» //Банк данных «Решения органов местного управления и самоуправления» Эталон-Регион.

Решение Могилевского областного Совета депутатов от 10 февраля 2005 г. № 11-11 «О признании утратившим силу решения Могилевского областного Совета депутатов от 19 апреля 1996 г. № 2-2 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 51. 9/4014.

#### Монографии, статьи, брошюры:

Бен Пейдж Связи с общественностью: мифы и проблемы // Муниципальная власть, март-апрель 2005.

Василевич Г.А. Информационные технологии в Республике Беларусь: правовые реалии и перспективы //Проблемы правовой информатизации. 2005. № 2.

Даль В.И. Толковый словарь живого Великорусского языка. М. 1990, т. 1.

Европейская хартия о местном самоуправлении. Страсбург. Совет Европы, май 1990.

Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001: ИКФ «Омега-Л».

Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Славин Б.С., Шилович А.С. Роль и перспективы правовой информатизации в развитии правовой системы общества //Проблемы правовой информатизации. Выпуск 5, 2002 г. С. 14;

Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Лосев С.С. «Информационные технологии в праве – возможности влияния общеевропейских процессов на развитие правовой информатизации в Республике Беларусь //Проблемы правовой информатизации. Выпуск 4. 2001.

Кружков А.В. Проблемы народовластия в России. М., 2005. С.131-132.

Латушкин С.П., Михайленко С.Г. «О создании единого комплекса банков данных правовой информации» //Проблемы правовой информатизации. 2005. № 2.

Местное самоуправление в Беларуси и других странах (в вопросах и ответах) //Н. Сильченко и др. Мн.: Тонпик, 2005.

Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь. М., 1999.

Олоф Петерсон «Культура консенсуса создает свой баланс» // Шведская система правления и политика. М., 1998.

Одри Гебер Информационная политика городского совета Бирмингема //Муниципальная власть, март – апрель, 2005.

Общие данные о Швеции. Издание Шведского Института, ноябрь 1996 года.

Общие данные о Швеции. Издание Шведского Института, август 1997.

Платон «Диалоги». М., 2002.

Рокецкий Л.Ю. Местное самоуправление – важнейшее звено системы управления в Российской Федерации// Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 21 Управление (государство и общество). 2005. № 2.

Талапина Э.В. «Становление информационного общества во Франции» //Государство и право. 2004. № 7.

Эллен М. Кац «Прозрачность в системе власти. Как американские граждане влияют на государственную политику//[www.usia.gov/isis.html](http://www.usia.gov/isis.html).

Юшина Е.А. Местное самоуправление как демократическая форма властвования //Международная научно-практическая конференция на тему «Устойчивое развитие современных крупных городов: теория, опыт, проблемы», 23-24 мая 2002 г. Мн., 2002.