

ст. 116). То есть во многих странах конституционное право участвовать в выборах, в формировании органов государственной власти рассматривается и как конституционная обязанность. И в этом есть большой резон. Гражданство — это постоянная политико-правовая связь лица и государства, которая проявляется в их взаимных правах и обязанностях. И если это так, то гражданин обязан выполнить свой гражданский долг.

Политико-правовая практика проведения выборов в Украине свидетельствует о необходимости поиска путей оптимизации избирательного процесса. В том числе и с позиций преодоления явления абсентеизма. Ясно, что решение проблемы с помощью штрафов как меры административного взыскания за неявку избирателей без уважительных причин на избирательные участки вряд ли можно признать оптимальным. Да и такая законодательная новелла не будет встречена с восторгом со стороны общественности. Может быть, выход селдует искать через понижение квоты обязательной явки избирателей на голосование. По данным западных социологов в обществе политически активны обычно 30—35 процентов граждан, и они считают, что пусть эти люди и решают судьбу страны. На наш взгляд, желательно, чтобы каждый гражданин выполнил свой гражданский долг по участию в выборах, не передоверяя решение своей судьбы и судьбы страны другим.

Соответственно это требует повышения уровня правовой культуры населения, выработки уважения к Конституции, к основам конституционного строя, к основополагающим государственно-правовым ценностям. Совершенствование избирательного законодательства, правового статуса субъектов избирательного процесса, учет позитивного опыта конституционного регулирования государственно-правовых отношений в политико-правовой сфере являются важнейшими направлениями формирования правового государства и дееспособных структур гражданского общества.

Н. П. Воронов, канд. юрид. наук,
А. А. Пономаренко

О ДЕМОКРАТИЗМЕ ВЫРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Развитие и осуществление демократических начал в деятельности органов местного самоуправления, усиление роли этих органов в решении вопросов хозяйственного, социального, культурного, природоохранного значения неразрывно связано с совершен-

ствованием их правовых актов, демократизацией процесса их выработки и принятия.

Правотворческий процесс органов местного самоуправления характеризуется определенным демократизмом, наиболее важными сторонами которого являются: а) самостоятельность органов правотворчества; б) участие граждан в выработке и принятии актов; в) коллективность и коллегиальность; г) гласность. В совокупности названные принципы создают условия и гарантии участия граждан в правотворческой деятельности органов местного самоуправления, обеспечивают выражение и реализацию воли и интересов граждан, способствуют эффективности правовых актов в выполнении общегосударственных и местных задач.

Самостоятельность органов местного самоуправления является существенной стороной демократического механизма осуществления гражданами власти на местах. Она закреплена в правовых актах [2, ст. 1, 3, 18], выражается во многих сторонах правового положения органов местного самоуправления в политической системе общества и государства, в деятельности этих органов и прежде всего в процессе выработки и принятия правовых актов, обеспечивает последовательный демократизм процесса. Это наглядно проявляется: в самостоятельном и окончательном решении вопросов местного значения на своей территории с учетом местных условий и особенностей и в пределах предоставленной законом компетенции без какого-либо предварительного разрешения, согласования или утверждения; в материально-техническом обеспечении процесса правотворчества, наличии своей коммунальной собственности, бюджета, необходимых для реализации принимаемых правовых актов; в создании организационно-правовых гарантий, системы демократических институтов, норм права, регулирующих процесс выработки и принятия правовых актов.

В демократическом обществе и государстве формирование и реализация воли граждан в правовых актах, создаваемых в результате правотворческого процесса, должны иметь подлинно демократическую основу, которая обеспечивается активным **участием граждан в выработке и принятии актов**. При этом используются самые разнообразные как коллективные, так и индивидуальные формы и методы участия граждан. Каждый гражданин, выражая свою волю, имеет право (или обязан) принять участие в этом процессе единолично или в составе определенного коллектива в качестве: а) избирателя, избирая правотворческие органы местного самоуправления — Советы; б) депутата, исполняя свои депутатские обязанности в Советах и их органах; в) работника исполнительно-распорядительных органов Советов; г) члена объединения граждан, трудового коллектива; д) участника собраний (по месту работы, жительства), съездов,

конференций, совещаний; е) приглашенного на заседание Советов, их органов с правом совещательного голоса; ж) члена специально создаваемых для выработки проектов правовых актов комиссий; з) специалиста, ученого, консультанта по тем или иным отраслям или правовым вопросам. Граждане могут высказать свои предложения, замечания по вопросам правотворчества органов местного самоуправления на приемах в государственных и общественных органах и организациях, в выступлениях по радио и телевидению, в печати, письменных обращениях.

Участие граждан в правотворческом процессе проявляется на всех его стадиях: проявлении инициативы принятия правовых актов, подготовке, обсуждении и согласовании проектов, принятии актов.

Идея о потребности правового регулирования тех или иных общественных отношений и выработки правового акта, как правило, возникает среди граждан. Коллективы граждан или отдельные граждане могут вносить предложения и ставить перед органами местного самоуправления, их руководителями вопросы о необходимости принятия того или иного правового акта.

Граждане участвуют и в подготовке проектов правовых актов. Они могут входить в состав специально созданных для этой цели комиссий, принимать участие в осуществлении проверок, сборе материалов для подготовки проектов актов. Для составления непосредственно текстов проектов привлекаются специалисты в той или иной отрасли, юристы.

Особенно наглядно проявляется активное участие граждан в процессе правотворчества органов местного самоуправления при обсуждении проектов правовых актов. Обязанность принятия решений местных Советов и их органов по важнейшим вопросам местной жизни только после предварительного обсуждения проектов этих решений населением закреплена законом [2, ст. 60, ч. 2].

Для организации обсуждения проектов правовых актов органов местного самоуправления используют выработанные практикой такие средства, как: предварительная рассылка проектов депутатам для организации их обсуждения в избирательных округах; публикация их в местной печати для организации предварительного обсуждения населением; доведение содержания проектов до сведения заинтересованных предприятий, организаций, учреждений для обсуждения на собраниях их трудовых коллективов, специалистами, учеными; оглашение их содержания на заседаниях Советов, их органов и обсуждение как депутатами, так и приглашенными лицами; согласование с руководителями заинтересованных предприятий, организаций и учреждений, юристами, специалистами.

Участие граждан в выработке и принятии правовых актов ор-

ганов местного самоуправления свидетельствует о демократизме этого процесса и дает возможность непосредственно выявлять, обобщать и учитывать волю и интересы граждан, их мнение и предложения об изменении и улучшении проектов; позволяет устанавливать, предупреждать и устранять нарушения законности, ошибки, слабые стороны, неудачные формулировки проектов и принимать всесторонне обоснованные и эффективные правовые акты; своевременно изменять или отменять устаревшие акты, тормозящие общественное развитие; помогает определять общественные отношения, требующие правового регулирования, и вырабатывать новые, более совершенные решения; способствует развитию политической активности граждан, лучшему усвоению ими предписаний правовых актов, их соблюдению и исполнению.

Дальнейшая демократизация и совершенствование правотворческой деятельности органов местного самоуправления предполагает расширение общественных начал в этой деятельности, вовлечение в нее как можно большего числа граждан, предоставление им реальной возможности активно влиять на выработку и принятие правовых актов.

Для обеспечения широкого участия и эффективности использования граждан в подготовке и принятии правовых актов необходимо: а) более интенсивно развивать связи и усиливать взаимодействие этих органов с общественными объединениями граждан и трудовыми коллективами; б) эффективнее использовать различные формы непосредственной демократии — собрания, массовые обсуждения вопросов государственной и местной жизни, наказания избирателей, отчеты депутатов и руководителей исполкомов, их отделов и управлений; в) организовывать предварительное обсуждение проектов правовых актов по важнейшим вопросам на собраниях общественных объединений граждан, трудовых коллективов, по месту жительства граждан; г) шире практиковать публикацию призывов и обращений к населению об активном участии в подготовке сессий Советов, обсуждении проектов актов и внесении по ним предложений. Представляется целесообразным определить и законодательно закрепить перечень вопросов, по которым проекты правовых актов органов местного самоуправления должны выноситься на обсуждение граждан. Таковыми могут быть вопросы о планах экономического и социального развития, бюджете, обслуживании населения, застройке населенных пунктов, обеспечении законности и охраны прав и интересов граждан, охране природы, работы исполнительно-распорядительных органов, наказах избирателей.

Важное значение для демократизации и расширения способов участия граждан в процессе правотворчества органов местного

й регионального самоуправления имеет: совершенствование методики изучения общественного мнения; внимательное отношение к предложениям и замечаниям граждан, своевременное их рассмотрение, обобщение и учет при выработке и принятии правовых актов; дальнейший рост образованности, общей и правовой культуры населения, обеспечивающий компетентное участие его в правотворчестве; расширение юридических гарантий и правовых возможностей участия граждан, трудовых коллективов, общественных организаций в выработке и принятии правовых актов, внесении проектов актов на рассмотрение и решение органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по своей социально-политической природе и организации деятельности являются коллегиальными органами и свою деятельность, в том числе и правотворчество, осуществляют на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и коллегиального решения вопросов, гласности, что закреплено и юридически гарантировано конституционным и обычным законодательством Украины [1, ст. 83; 2, ст. 1—3, 17, 22]. Это также свидетельствует о демократизме выработки и принятия правовых актов органов местного самоуправления.

Коллективность и коллегиальность в правотворческой деятельности органов местного самоуправления проявляется: в коллективном изучении состояния дел, сборе, обсуждении и анализе различных материалов для выработки проектов правовых актов постоянными комиссиями Советов, их исполкомами, отделами и управлениями, специально созданными комиссиями с участием граждан; в широком предварительном коллективном обсуждении проектов актов на заседаниях постоянных и временных комиссий, исполкомов, на собраниях трудовых коллективов, общественных организаций, по месту жительства граждан; в согласовании проектов с заинтересованными организациями, научными учреждениями, юристами, специалистами и должностными лицами; в коллективном обсуждении проектов актов на сессиях Советов депутатами и приглашенными лицами; в коллегиальном принятии правовых актов установленным законом кворумом и количеством голосов членов правотворческого органа. Все это обеспечивает активное участие граждан в этом процессе, позволяет использовать их коллективный практический опыт и знания, дает возможность находить более правильные и эффективные решения.

Демократизм выработки и принятия правовых актов органов местного самоуправления немыслим без **гласности** — открытого характера этой деятельности, широкой и систематической информации о ней. Гласность правотворческого процесса органов местного самоуправления характерна для всех его основных стадий: для проводимых мероприятий по подготовке проектов правовых

актов, предварительного обсуждения проектов, обсуждения и принятия актов на заседаниях правотворческих органов, широкого информирования граждан о принятых правовых актах и их реализации [3, с. 101, 106].

Особое внимание важно уделять гласности подготовки вопросов на заседания правотворческих органов и выработке проектов правовых актов, что обеспечивается прежде всего широкой информацией населения о заседаниях правотворческих органов самоуправления и о вносимых на их рассмотрение вопросах, обращениями к населению об активном участии в подготовке вопросов и высказывании по ним предложений.

Одним из основных способов выражения и осуществления гласности демократического процесса правотворчества органов местного самоуправления является массовое обсуждение проектов их правовых актов, право участия в котором гражданам предоставляет Конституция Украины (ст. 46). Для обеспечения гласности и организации широкого обсуждения проектов актов важно использовать различные средства массовой информации, публикацию проектов в местной печати, размножение и распространение их различными другими способами среди населения, оглашение содержания проектов актов на собраниях, встречах с трудовыми коллективами, населением, что позволяет выявлять и воплощать в правовых актах мнения и предложения граждан, удовлетворять их интересы. Однако, как отмечают некоторые авторы, данная практика еще не стала повседневной нормой деятельности органов местного самоуправления. Редко предварительно публикуются и обсуждаются проекты решений по наиболее важным, представляющим интерес для населения вопросам, что подтверждается проводимыми социологическими исследованиями [3, с. 103].

Гласность правотворчества органов местного самоуправления проявляется также и в свободном, деловом обсуждении и решении вопросов на их заседаниях, которые являются открытыми и в которых могут участвовать с правом совещательного голоса приглашенные представители государственных органов, других органов самоуправления, общественных объединений граждан, трудовых коллективов, представители средств массовой информации, что закреплено законом [2, ст. 60]. На указанных заседаниях оглашаются проекты правовых актов и все присутствующие имеют право и возможность принять участие в их обсуждении, дать им оценку, высказать свои замечания и предложения об изменениях и дополнениях проектов, полезности и целесообразности их принятия.

Выражается гласность правотворческого процесса органов местного самоуправления и в информированности граждан о принятых этими органами правовых актах и результатах их реали-

зации, создании условий для беспрепятственного ознакомления с ними.

В Законе Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении регламентированы лишь общие положения о том, что решения Совета направляются соответствующим предприятиям (объединениям), организациям и учреждениям, должностным лицам и доводятся до сведения граждан, а также установлены предельные сроки доведения решений до сведения исполнителей после их принятия [ст. 22, ч. 4]. В некоторых случаях дополняют порядок и способы оглашения правовых актов органов местного самоуправления их регламенты. Поэтому органы местного самоуправления в большинстве случаев при выборе форм информации о принятых актах исходят, главным образом из традиций сложившейся практики.

Исходя из правового регулирования и практики можно определить следующие способы оглашения правовых актов органов местного самоуправления и доведения их содержания до сведения исполнителей: а) рассылка правовых актов государственным и общественным органам, организациям, должностным лицам; б) передача текстов актов по телеграфу, телефону, телевидению и радио; в) публикация правовых актов в местной печати, специальных бюллетенях, издание отдельными брошюрами; г) печатание текстов актов на листовках и вывешивание их на видных местах, специальных стендах, витринах; д) оглашение содержания правовых актов на собраниях граждан по месту жительства, трудовых коллективов, общественных организаций, при отчетах депутатов, руководителей исполкомов, отделов и управлений, их встречах и беседах с населением.

Для повышения уровня гласности принятия правовых актов органов местного самоуправления и своевременного их соглашения и вступления в силу представляется целесообразным разработать и юридически закрепить порядок, сроки и формы вступления в силу правовых актов, доведения их до сведения исполнителей, а также закрепить перечень вопросов, акты по которым должны быть обязательно опубликованы. К сожалению, действующее законодательство Украины очень мало внимания уделяет регламентации правотворческого процесса, в том числе и вопросов вступления в силу правовых актов и доведения их до сведения исполнителей. Поэтому предложения некоторых ученых о совершенствовании правового регулирования обнародования решений местных Советов [3, с. 114], введения в местной печати официального раздела по опубликованию решений [4, с. 20] являются актуальными и будут способствовать расширению гласности правотворчества, принятию всесторонне обоснованных и эффективных правовых актов.

Список литературы: 1. Конституция Украины. 2. Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении // Ведомости ВС Украины. — 1992. — № 2. Ст. 387. 3. Безуглов А. А., Кряжко В. А. Гласность работы Советов. — М.: Юрид. лит., 1988. 4. Принятые решения местными органами власти и управления. — М.: ИГП АН СССР, 1983.

М. В. Буроменский, канд. юрид. наук

ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ДЕМОКРАТИИ (ПОСТАНОВКА ВОПРОСА)

Изменение политического облика мира, особенно во второй половине 80-х годов, все большее осознание государствами общей ответственности за будущее человечества и цивилизации потребовали глобальной переоценки отношения к проблеме социально-политического выбора и необходимости обеспечения его действительной свободы. Это означает не только актуализацию уже существующих норм в области прав человека, но и появление норм свободного рода. Формируется международная концепция свободы социально-политического выбора, основанная на демократизации государственных режимов. Международное сообщество определенно ставит перед собой задачу стабилизации международной обстановки через стабилизацию политических режимов путем закрепления в международном праве юридически обязательных стандартов демократии. Причем речь идет не просто о международно-правовой политике в области прав человека, а о стремлении воздействовать на важнейшие внутригосударственные политические институты и в конечном счете изменять политические режимы в сторону их демократизации.

Несомненно, человеческая цивилизация имеет достаточный опыт политической организации общества, чтобы выработать такие важнейшие ее стандарты, которые должны существовать и поддерживаться в любом нормально, с точки зрения современных представлений, функционирующем политическом механизме, каковым является государство. Имеющийся у цивилизации опыт убеждает в том, что из существующих форм государственной власти высшей, исторически наиболее справедливой, гуманной и жизнеспособной является демократия. Современные модели демократических режимов, как показывает практика, политически наиболее стабильны и менее подвержены непредсказуемым эксцессам. Их политика защиты прав и свобод человека, несомненно, свидетельствует, по мнению А. Печчеи, о достижении обществом «достаточно высокого уровня зрелости и устойчивости» [9, с. 221]. «Демократии представляют собой собрание зрелых людей, — замечает П. Фейерабенд. — Но зрелость приобретает лишь тог-