

**РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ
И ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
В КОНТРОЛЕ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ АКТОВ
МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ**

Шавцова Алла Васильевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права, юридический факультет,
Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4,
220030 Минск, Республика Беларусь, varfoloalla@gmail.com*

Козак Маргарита Александровна

*старший преподаватель кафедры истории и теории права,
юридический факультет, Витебский государственный университет
имени П. М. Машерова, пр. Победы, 61-20,
210041 Витебск, Республика Беларусь, kozak_m@tut.by*

Аннотация. В статье рассматриваются процедурные вопросы отмены актов местных Советов депутатов, не соответствующих законодательству, через обращение правоохранительных органов в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь.

Определены направления по изменению и дополнению законодательства для повышения эффективности контроля, осуществляемого правоохранительными органами (в том числе, Конституционным Судом, Верховным судом, Прокуратурой, Комитетом государственного контроля, Министерством юстиции) за решениями местных Советов депутатов. Отдельное внимание уделяется практике рассмотрения решений местных Советов депутатов Конституционным Судом Республики Беларусь при обращениях, содержащих, по мнению направивших их граждан и организаций, информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

Ключевые слова: прокуратура, Министерство юстиции, Президент, Комитет государственного контроля, представительные органы, местные Советы депутатов, отмена решений местных Советов депутатов.

**THE ROLE OF LAW ENFORCEMENT AND OTHER STATE
BODIES IN CONTROL OF THE LEGALITY OF ACTS
OF LOCAL COUNCILS OF DEPUTIES**

Ala Shautsova

*PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Constitutional Law
Department, Faculty of Law, Belarusian State University, 4 Nezavisimosti Ave.,
220030 Minsk, Republic of Belarus, varfoloalla@gmail.com*

Margarita Kozak

Lecturer at the Department of the History and Theory of Law, Vitebsk State University named after P. M. Masherov, 61-20 Pobedy Ave., 210041 Bumeбck, Republic of Belarus, kozak_m@tut.by

Abstract. The article discusses the procedural issues of cancellation of acts of local Councils of Deputies that do not comply with the legislation, through the appeal of law enforcement agencies to the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus.

Directions have been identified for amending and supplementing legislation to improve the effectiveness of control exercised by law enforcement agencies (including the Constitutional Court, the Supreme Court, the Prosecutor's Office, the State Control Committee, the Ministry of Justice) over the decisions of local Councils of Deputies. Special attention is paid to the practice of considering decisions of local Councils of Deputies by the Constitutional Court of the Republic of Belarus when appeals containing, in the opinion of the citizens and organizations who sent them, information about the presence of gaps, conflicts and legal uncertainty in regulatory legal acts.

Keywords: Prosecutor's Office, Ministry of Justice, President, State Control Committee, representative bodies of local Councils of Deputies, cancellation of decisions of local Councils of Deputies.

Решения местных Советов депутатов относятся к нормативным правовым актам, занимающим определенное место в системе законодательства, обладающих юридической силой и являющихся подзаконными актами. К актам местных Советов депутатов предъявляются определенные требования, распространяющиеся на все нормативные правовые акты; они подчиняется единым принципам нормотворчества. Например, подзаконный акт должен соответствовать не только Конституции и законам, но и актам вышестоящих органов власти. Подзаконные акты выражают волю издавших их органов и конкретизируют некоторые положения закона, но не изменяют сам закон.

Предусмотренные законодательством требования соблюдения правовых процедур принятия и прекращения действия нормативного правового акта обеспечивают его законность. В отношении актов органов местного самоуправления установлены правовые требования, предусматривающие установленную законом процедуру принятия и действия: акт должен быть принят в соответствии с установленной процедурой при наличии правомочного состава представительного органа; акты действуют в пределах административно-территориальной единицы, принявшей нормативный акт; порядок проведения правовой экспертизы решений Советов депутатов в Министерстве юстиции. Так, в частности, в соответствии с п. 2.2 Постановления Совета Министров

Республики Беларусь от 23 сентября 2006 г. № 1244 «Об обязательной юридической экспертизе нормативных правовых актов» обязательной юридической экспертизе подлежат нормативные правовые акты областных, Минского городского Советов депутатов, местных Советов депутатов базового уровня, за исключением регламентов коллегиальных органов, технических и локальных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты или иные охраняемые законодательством сведения; обязательность государственной регистрации актов в Национальном реестре зависит от уровня местного Совета депутатов; акт должен быть официально опубликован в печатном издании.

Легитимность нормативного акта обусловлена не только подготовкой, разработкой формы и содержания, принятия и придания юридической силы, но и основанием и процедурой прекращения, утраты юридической силы акта, в том числе путем приостановления, отмены акта вследствие признания его неконституционным или не советующим законодательству.

Контроль за актами местных Советов депутатов осуществляет целый ряд государственных органов и, прежде всего, вышестоящие по отношению к контролируемым Советам депутатов. Их деятельность носит систематический, постоянный, текущий характер. Особая роль отведена Президенту Республики Беларусь, Совету Республики Национального собрания, Совету Министров и Конституционному Суду, реализующим свои контрольные полномочия в исключительных случаях. Министерство юстиции, Прокуратура, Комитет государственного контроля также имеют определенные полномочия по осуществлению контроля за законностью актов местных представительных органов. Формы контроля и принимаемые меры всех названных органов отличаются и обусловлены компетенцией и полномочиями.

Наиболее активно право отменить либо приостановить решения местных Советов депутатов может быть использовано именно вышестоящими Советами депутатов. Председатель Совета областного, базового уровней единолично могут вносить на рассмотрение вышестоящего Совета депутатов предложение об отмене не соответствующих законодательству решений Совета и распоряжений Председателя Совета депутатов [1, ст. 22]. Решения Советов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими Советами [1, п. 3 ст. 59].

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, п. 26 ст. 17 Закона «О Президенте Республики Беларусь» и п. 3 ст. 59 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» Президент Республики Беларусь наделен правом приостановить решение местного

Совета депутатов. Однако прямого права на отмену решения он не имеет. Тем не менее, при наличии предусмотренных законодательством оснований Президент может вносить на рассмотрение вышестоящего Совета депутатов предложение об отмене не соответствующих законодательству решений местного Совета депутатов и распоряжений Председателя Совета депутатов. Характер данных полномочий Президента обусловлен, с одной стороны, тем, что он является главой государства и обеспечивает посредничество между государственными органами, с другой стороны, не относится прямо к ветви власти, образуемой Советами депутатов.

По отношению к местным Советам депутатов Совет Республики Национального собрания формально юридически нельзя по аналогии с Верховным Советом БССР назвать высшим в вертикали ветви власти (в иерархии). Но Совет Республики является палатой территориального представительства, то есть высшим по своей природе представительным органом по отношению к местным Советам депутатов. В этой связи содержание п. 5 ст. 98 Конституции Республики Беларусь предусматривает право Совета Республики отменять решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству. Данное право может быть реализовано как по собственной инициативе в лице Президиума Совета Республики, так и по инициативе иных органов. В ст. 265 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г. № 370-З, в Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь предусмотрена возможность обращения уполномоченных субъектов в Совет Республики по вопросу отмены актов местных представительных органов. Перечень субъектов включает в себя: Президента Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Министерство юстиции Республики Беларусь, а также предложение не менее 10 процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Полномочия Конституционного Суда по осуществлению конституционного контроля в отношении решений местных Советов депутатов урегулированы ст. 116 Конституции, ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей. Данные полномочия не носят абсолютный характер, прежде всего потому, что Конституционный Суд не рассматривает их по собственной инициативе. Он осуществляет контроль за конституционностью актов местных Советов депутатов и дает заключение об их соответствии Конституции, международно-правовым актам, законам,

декретам и указам, однако лишь после обращения уполномоченных субъектов с предложениями о проверке. Акты местных Советов депутатов, признанные Конституционным Судом не соответствующими Конституции, считаются утратившими силу в целом или в определенной их части. По состоянию на 2010 г. «Конституционный Суд никогда не отменял признанные неконституционными нормативные правовые акты или их отдельные положения. После вынесения решения Конституционным Судом это делали те субъекты, которые приняли соответствующие акты» [3, с. 68]. Следовательно, в Конституционный Суд не обращались уполномоченные органы в соответствии со ст. 116 Конституции для дачи заключения о конституционности актов местных Советов депутатов в порядке осуществления последующего конституционного контроля

В Конституционный Суд обращались граждане и юридические лица в соответствии с законом «Об обращении граждан и юридических лиц». По материалам статьи: «В целом в течение 1994–2010 годов Конституционным Судом Республики Беларусь принято 52 решения, касающиеся вопросов деятельности местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов (за исключением решений, принятых в порядке обязательного предварительного контроля конституционности законов Республики Беларусь). Из приведенного количества на основании обращений граждан принято 28 решений, юридических лиц – 12, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов – 7, общественных объединений – 3, государственных органов – 2» [2, с. 55]. По итогам таких обращений Конституционный Суд принимал решения, направленные на «устранение пробелов, исключение коллизий и правовой неопределенности, создавая тем самым условия для упреждения возможных нарушений прав и свобод граждан, обеспечения их реализации и защиты» [3].

При анализе Посланий Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь» за 2020, 2019, 2018, 2017, 2016, 2015, 2014 гг. был сделан вывод о том, что при обращениях, содержащих, по мнению направивших их граждан и организаций, информации о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности Конституционным Судом в актах местных представительных органов не было выявлено пробелов, коллизий и правовой неопределенности, имеющих конституционно-правовое значение. Соответственно в отношении актов местных представительных органов в обозначенные годы решений Конституционным Судом не выносилось.

Последним в отношении актов местных представительных органов является Решение Конституционного Суда от 31 октября 2008 г. № Р-291/2008 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2009 год»». Указанное решение остановило предыдущие нарушения правил установления местных налогов и сборов при переделегировании местными Советами депутатов полномочий местным исполнительными органами. До 2007 г. Конституционный Суд рассматривал обращения граждан, депутатов, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц по вопросам, касающимся налогообложения, в частности, установления ставки местного налога или сбора местными Советами депутатов или в порядке делегирования местными исполнительно-распорядительными органами. Практика рассмотрения дел в Конституционном Суде показывает, что больше всего нарушений допускали местные Советы депутатов базового территориального уровня при введении местных сборов с пользователей и за услуги.

Конституционным Судом в ранее принятых решениях за 2007, 2006, 2003, 2001 гг. неоднократно давалась правовая оценка конституционности установления местных налогов и сборов, обращалось внимание на объем полномочий местных Советов депутатов в этой сфере в целях обеспечения правовой определенности, касающихся конституционности установления местными Советами депутатов местных налогов и сборов, высказывалась позиция о необходимости:

- более полного регулирования отношений в сфере местного налогообложения, в том числе в части используемых понятий, установления размеров, определения субъектов и объектов налогообложения (решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 10 марта 2005 г. № П-126/2005 «К вопросу о придании обратной силы решению Новополоцкого городского Совета депутатов от 24 сентября 2004 г. № 119»);
- обязательного установления предельных размеров ставок, в рамках которых местные Советы депутатов могли бы устанавливать их конкретные размеры. Пределы ставок необходимо определять на уровне закона, точно и ясно по каждому виду местного налога и сбора (решения Конституционного Суда за 2008 г.). Правовая позиция Конституционного Суда нашла закрепление в Указе Президента Республики Беларусь от 3 ноября 2005 г. № 520;
- ясности и достаточной определенности в регулировании вопросов уплаты республиканских и местных налогов, точности в установлении формулировки норм законов, в которых не должна допускаться практика переделегирования полномочий в налоговой сфере (Заключение Конституционного Суда от 21 сентября 2006 г.);

- – закрепления основных элементов налогообложения по каждому виду местного налога и сбора – на уровне закона четко и ясно определять основные элементы налогообложения (субъекты и объекты налогообложения, налогооблагаемую базу, предельные размеры ставок) (решения Конституционного Суда за 2007 г.).

Таким образом, Конституционный Суд обеспечивает законность актов местных представительных органов путем возможности вынесения соответствующих решений не только после обращения уполномоченных субъектов, но и после обращений заинтересованных физических и юридических лиц. Практика обращения Конституционного Суда в Совет Республики об отмене акта местных Советов депутатов отсутствует.

В Законе «О Прокуратуре Республики Беларусь» отсутствует четкая норма об обращении к Совету Республики Национального собрания с предложением об отмене решения местного Совета депутатов. Предусматривается возможность вынесения протеста и самостоятельной отмены правовых актов и решений местных представительных органов (п. 4 ст. 27). Закреплено право направлять предложения в нормотворческий орган (должностному лицу) о принятии (издании), изменении, дополнении, толковании или признании утратившими силу нормативных правовых актов. Ответ Генеральной прокуратуры от 31 августа 2021 г. № 13–2–2021/3 о практике опротестования и (или) отмены прокурором незаконных актов и решений органов представительной власти; информации о факте постановки вопроса о незаконности актов органов представительной власти перед Советом Республики; о практике реализации полномочий в соответствии со ст. 27 Закона «О Прокуратуре Республики Беларусь» содержит подтверждение того, что органами прокуратуры данные полномочия не реализуются, т. к. «ведомственная отчетность органов прокуратуры не содержит такую информацию».

В Кодексе о судоустройстве и статусе судей Республики Беларусь процедура обращения Верховного Суда в Совет Республики Национального собрания об отмене решения местного Совета депутатов и полномочие прямо не закреплены.

В Законе «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь» закреплено взаимодействие с органами местного самоуправления в вопросе согласования проектов нормативных правовых актов соответствующих органов местного самоуправления по вопросам приватизации государственного имущества, а также право «вносить в государственные органы, иные организации (их работникам) предложения об отмене (изменении) принятых (изданных) ими актов в случае

несоответствия этих актов законодательству», исходя из формулировки к ним относятся и представительные органы. Процедура и право обращения в Совет Республики Национального собрания об отмене акта не закреплена.

В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» содержится норма о взаимодействии Совета Министров с местными Советами депутатов в аспекте «определения совместно с местными Советами депутатов порядка и степени их участия в выполнении государственных программ, совместных проектов, рассмотрения предложений местных Советов депутатов». Других направлений взаимодействия в законе не закреплено. «Совет Министров имеет право отменять правовые акты республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, нижестоящих исполнительных, распорядительных органов», в отношении представительных органов этим правом не обладает. В то же время «Совет Министров Республики Беларусь вправе обратиться в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложением о проверке конституционности нормативного правового акта Республики Беларусь, основанным на инициативном обращении гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, организации (за исключением государственных органов), поданным в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь о конституционном судопроизводстве» (ст. 19 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Полномочие об обращении с вопросом об отмене решения местного Совета депутатов не закреплено. Полагаем, что данное полномочие можно отнести к ст. 23: «...иные полномочия Совета Министров Республики Беларусь».

Закон «О Национальном собрании Республики Беларусь», Регламент Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь не содержат процедуру обращения Президиума Совета Республики к Совету Республики с вопросом об отмене решения местных представительных органов, раскрывается только процесс отмены акта в Совете Республики после обращения уполномоченных органов. Уточнено, что отмена решений местных Советов депутатов отнесена к ведению Постоянной комиссии по региональной политике и местному самоуправлению.

Процедура права граждан на обращение в Совет Республики Национального собрания с инициативой отмены акта в законодательстве не уточнена. Избирательный кодекс не содержит разъяснений, уточнений, каким образом необходимо собрать подписи 10 процентов граждан и как должен проходить дальнейший процесс проверки таких подписей. Порядок рассмотрения в Совете Республики Национального

собрания подобного обращения также не уточняется и Регламентом палаты.

Единственным актом, который содержит полномочие «вносить в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь предложения об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их законодательству», является постановление «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь» (п. 8.7), практики реализации данного полномочия мы в ведомственных отчетах не нашли.

Таким образом, правом самостоятельной отмены акта представительного органа обладает вышестоящий представительный орган – это Совет Республики Национального собрания или вышестоящий Совет депутатов, а также Прокуратура. Президент Республики Беларусь может лишь приостановить действие акта. Министерство юстиции, Комитет государственного контроля, Правительство Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь, Верховный Суд Республики Беларусь, Президиум Совета Республики, а также граждане могут инициировать вопрос об отмене решения через обращение в Совет Республики.

Прокуратура, Комитет государственного контроля имеют право обратиться в сам представительный орган, принявший акт, напрямую с предложением об отмене (изменении) принятых (изданных) им актов в случае несоответствия этих актов законодательству. Совет Республики Национального собрания может обратиться в сам орган только после обращения уполномоченных органов и по итогам принятого решения: «Отменить решение местного Совета депутатов; отклонить предложение об отмене решения местного Совета депутатов; предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь в срок, установленный Советом Республики Национального собрания».

В то же время необходимо отметить, что правоохранительные органы в большей степени занимаются правоприменением во взаимоотношениях между физическими и юридическими лицами, и поэтому в их полномочия должно входить право постановки вопроса об отмене именно актов, которыми ограничиваются и нарушаются права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц. В практике имеют место факты отмены или споров о признании недействительными решений Совета депутатов, которые рассматриваются в судебном порядке [5] или по Закону «Об обращении граждан и юридических лиц». С учетом компетенции органов судебной власти, их специализации, если речь идет о спорах или жалобах субъектов хозяйствования, то они

рассматриваются экономическими судами, решения правоприменительного характера рассматриваются в рамках гражданского судопроизводства (согласно ч. 4 ст. 122 Конституции). Если же речь идет о проверке конституционности нормативных актов указанных органов, то эти споры подведомственны Конституционному Суду. В силу ч. 1 ст. 116 и ч. 4 ст. 122 Конституции граждане вправе обратиться в Конституционный Суд. Конституционный Суд, на это обращалось внимание выше, вправе выносить обязательные для исполнения решения-рекомендации о необходимости уточнения, изменения, дополнения вышестоящими органами своих актов, для устранения коллизий в праве нижестоящих органов.

Таким образом, считаем, что процесс отмены или изменения акта через обращение в вышестоящий Совет депутатов или Совет Республики Национального собрания – слишком длительная нереализуемая процедура. Необходим более быстрый механизм приостановки действия незаконного акта, чтобы не нанести существенного вреда интересам и не нарушить прав физических и юридических лиц. Необходимо провести гармонизацию законодательства, чтобы все вышеназванные акты между собой взаимодействовали, сделать данную норму работающей. Для этого необходимо привести в соответствие п. 1 ст. 122 Конституции, п. 5 ст. 98 Конституции, ст. 33 Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» и гл. 28 Регламента Совета Республики Национального собрания с актами действующего законодательства ввиду их несогласованности.

Для этого необходимо дополнить правоустанавливающие акты уполномоченных органов (Президента Республики Беларусь, Верховного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Генерального прокурора Республики Беларусь, Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Министерства юстиции Республики Беларусь) единой общей нормой и наделить их правом предложить местному Совету депутатов привести свое решение в соответствие с законодательством Республики Беларусь в 3-месячный срок, с приостановкой действия акта, а в случае неустранения недостатков – в 3-месячный срок местным Советом депутатов, закрепить право обращения в Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь с предложением об отмене решений местных Советов депутатов в случае несоответствия их законодательству».

Список цитированных источников

1. О местном управлении и самоуправлении Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 //

ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

2. *Марыскин, А. В.* Теоретические и практические аспекты, связанные с реализацией индивидуальной конституционной жалобы / А. В. Марыскин, В. В. Подгруша // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 13-14 мая 2010 г. / отв. за вып. А. В. Марыскин. – Минск: Изд-во БДП, 2010. – С. 53–63.

3. Послание Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2012 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kc.gov.by/document-32353>. – Дата доступа: 20.08.2021.

4. *Василевич, Г. А.* Конституционность (законность) актов органов местного управления и самоуправления / Г. А. Василевич // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 67–69.

5. Постановление судебной коллегии по экономическим делам Верховного Суда Республики [Электронный ресурс]: 11 марта 2020 г., дело № 129-9/2019/205А/186К. – Режим доступа: <https://sudpraktika.by/statia/priznanie-nedejstvitelnyim-resheniya-rajonogo-soveta-deputatov-ob-otmene-resheniya-rajonnogo-ispolnitelnogo-komiteta-ob-opredelenii-naznacheniya-kapitalnogo-stroeniya>. – Дата доступа: 20.08.2021.